

LIVRE BLANC

L'Institut Arabe des Chefs d'Entreprises

L'ECONOMIE POLITIQUE DES REFORMES

La Mise en Place des Réformes : Urgences & Méthodes

Comité Scientifique

Walid Bel Hadj Amor, *Président CTVIE*

Fayçal Derbel, *Membre du Comité Directeur LACE*

Youssef Kortobi, *Membre du Comité Directeur LACE*

Tarek Chaabouni, *Membre du Comité Directeur LACE*

Majdi Hassen, *Conseiller Exécutif LACE*

Comité de Rédaction

Sofiène Ghali, *Coordinateur, Université de Tunis*

Rassem Mehdi, *Université de Tunis*

Sami Mouley, *Université de Tunis*

Sami Rezgui, *Université de la Manouba*

**Tunisia Economic Forum
2015**

“The political process that underpins economic reform is no less important than the reform’s content, and perhaps even more so.” —Dani Rodrik

Plan

Introduction

Chapitre I: L'économie politique des réformes : Cadre conceptuel

I. Définitions et principales contributions théoriques

- 1.1 Qu'est-ce que l'économie politique de la politique de réforme?
- 1.2 Approches de l'économie politique des réformes: quelques sous-basements théoriques
 - 1.2.1 Pourquoi des réformes socialement bénéfiques ne sont pas mises en œuvre et ne produisent pas les effets attendus?
 - 1.2.2: Comment réformer en présence de réticences politiques?

II. Les implications opérationnelles de l'économie politique des réformes

- 2.1 Acteurs de la réforme et étapes du processus de réforme: *check-list* des actions opérationnelles.
- 2.2 Mesures de la résistance potentielle aux réformes: quelques proxys.

Chapitre II: La gouvernance des réformes: Les leçons des expériences étrangères

I. Les mécanismes de gouvernance

II. L'approche de l'OCDE : un inventaire des meilleures pratiques.

- 2.1. Les principales leçons à tirer.

2.2. Les expériences sectorielles.

III. Le cadre économique et politico-institutionnel propice à la réussite des réformes

3.1. Les facteurs politico-institutionnels

3.2. Le contexte économique

IV. Biais de statut quo et captation de rente : les écueils à surmonter

Chapitre. III Contenu technique et financement des réformes : une grille de lecture en termes d'économie politique

I. Le contenu technique des réformes.

1.1. Un bref retour au référentiel international

1.1.1. Les réformes de 1^{ère} génération : le consensus de Washington ou l'économie politique des réformes reportées (delayed reforms)

1.1.2. Les réformes de 2^{ème} génération : l'impératif de prise en compte des aspects institutionnels

1.1.3. Les réformes de 3^{ème} génération : l'intégration de la dimension tactique, en plus des aspects techniques et institutionnels

1.2. Les vulnérabilités du pilotage des réformes

1.3. Mode d'emploi des réformes en Tunisie

1.3.1. Conditions économiques initiales et déclencheur du cycle économique

1.3.2. Inducteurs exogènes (external inducements)

1.3.3. Taxinomie des réformes et cohérence temporelle

- 1.3.4. Calendrier d'exécution, séquençage et rythme des réformes
- 1.4. L'économie politique des réformes du secteur bancaire
 - 1.4.1. Poids des acteurs et des parties prenantes (stakeholders)
 - 1.4.2. Une anatomie de recherche de rente : l'aléa de moralité
 - 1.4.3. Différentes facettes d'incohérence temporelle dans la stratégie de réforme
 - 1.4.4. La capacité des réformateurs (assessment capability)
- 1.5. Economie politique de réformes du secteur externe
 - 1.5.1. Le sequencing requis dans un cadre gradualiste
 - 1.5.2. Les pré-requis du cadre intégré de gestion macroéconomique
 - 1.5.3. Ordonnancement des réformes

II. Financement des réformes.

- 2.1. La problématique des policy based loans revisitée
 - 2.1.1. Les critiques de la conditionnalité : le manque d'appropriation des réformes
 - 2.1.2. Instaurer une conditionnalité de performance pour les financements d'appui budgétaire aux réformes
- 2.2. Le financement participatif : une voie ouverte pour l'appropriation des réformes en Tunisie
 - 2.2.1. Quelles alternatives viables à la recapitalisation du secteur bancaire
 - 2.2.2. Une piste ouverte : le financement obligatoire
 - 2.2.3. Un small business dédié à la diaspora tunisienne

Bibliographie

Annexes

Introduction

La Tunisie est à la croisée des chemins. La longue période de transition politique est sur le point de s'achever. Une nouvelle assemblée nationale est sortie des urnes, pour une période de cinq ans, et un gouvernement prendra place dans les meilleurs délais.

Quel bilan devra-t-il gérer et quelle direction devra-t-il prendre ?

Les dernières études réalisées au sein de l'I.A.C.E et par les différents organismes internationaux (BM, FMI, OCDE, BAD, etc.) montrent que ses choix seront limités pour redresser la barre. Engager des réformes en profondeur à tous les niveaux est la seule alternative qui s'offre à lui. En effet, au cours des 29^{ème} journées de l'Entreprise il a été démontré que la persistance du chômage ainsi que son niveau élevé, durant la période 2000-2010, sont en partie dus à une croissance potentielle limitée. Le principal défi auquel l'économie tunisienne est confrontée est la mise en place des conditions favorables pour la placer, après la crise qui a accompagné la période de transition politique et qui se fait toujours ressentir, sur une trajectoire de croissance régulière et plus élevée que celle d'avant crise, tout en tenant compte de l'environnement international et de l'ampleur des passifs contingents. Le passage à un palier de croissance potentielle supérieur nécessite inexorablement la mise en œuvre de réformes structurelles qui favoriseront l'émergence d'une croissance inclusive et la préservation de la stabilité macro-économique.

Les réformes à engager sont multiples et touchent des pans entiers de l'économie. Parmi les réformes à engager, il est possible de citer pêle-mêle: Réforme de la fiscalité, du code de l'investissement, du système de sécurité sociale et de prévoyance, des entreprises publiques et de l'administration, réforme du

système d'éducation et de formation, la politique industrielle, restructuration du système national d'innovation, stimulation de la concurrence sur le marché des biens et services, restructuration du système financier, réforme du marché de l'emploi, etc. A cette occasion, une réflexion sur la redéfinition du rôle et de la place de l'Etat devra également être engagée.

Si les pistes de réforme demandent à être balisées de manière rigoureuse et méthodique, un certain nombre de questions sensibles doivent également trouver des réponses précises concernant les stratégies à adopter pour garantir à la fois leur acceptation et leur réalisation. L'élaboration d'une stratégie globale et cohérente doit intégrer la phase de conception, d'implémentation ainsi que celle de l'évaluation des réformes, tout en s'appuyant sur les leçons du passé afin de ne pas commettre à nouveau les mêmes erreurs.

Lors de la phase de conception, il convient de tenir compte de l'ensemble des paramètres : les acteurs concernés, les conflits d'intérêt, les enjeux électoraux, etc. En effet, l'exécutif n'est pas le seul acteur impliqué dans le processus de réforme. Par les changements de règles qu'elle implique, toute réforme induit des conséquences redistributives entraînant une mobilisation des agents pour lesquels elle comporte un enjeu économique. En la matière, les intérêts en jeu sont souvent divergents et parfois conflictuels. Un certain nombre de freins ou de blocages peuvent ainsi émerger. La faisabilité politique d'une réforme exige donc la recherche d'un équilibre entre les intérêts particuliers hétérogènes. Cette configuration des intérêts doit également être prise en considération pour retenir la forme de gouvernance des réformes la plus efficace : dans quelle mesure doit-elle reposer sur une démarche autoritaire ou participative ? Une collaboration horizontale ou verticale ? Une négociation par item ou transversale ? En d'autres termes, il s'agit de définir le degré et la forme de concertation, ainsi que le cadre participatif sur lesquels

doit reposer la conception d'un programme de réformes de manière à favoriser son acceptation par le plus grand nombre.

L'implémentation des réformes soulève les problématiques liées aux démarches à engager pour mener à bien les réformes ciblées, à savoir notamment la question de leur séquençage et celle de leur évaluation. Pour répondre à ces questions, les expériences étrangères seront d'un grand secours. La stratégie, traditionnellement privilégiée par les tunisiens, est celle du gradualisme. Mais, à celle-ci, on pourrait opposer trois autres alternatives avec leurs avantages et inconvénients : le traitement de choc, le consensus social et enfin la stratégie de l'encerclement.

Quelle que soit la stratégie retenue, il est primordial d'effectuer une évaluation des efforts et/ou des progrès réalisés dans le cadre des réformes entreprises. Les questions ici sont de savoir quelle est la méthode de suivi à mettre en place et quels sont les indicateurs qui pourraient servir à évaluer l'efficacité de la gouvernance des réformes (état d'avancement, progrès réalisés, sources de blocage, etc.).

Cette étude est constituée de trois parties.

Le premier chapitre sera consacré à une présentation des contours de l'économie politique des réformes (définition et aspects conceptuels) ainsi qu'à l'analyse des acteurs impliqués dans un processus de réforme et aux modes d'action employés pour soutenir ou s'opposer à un programme de réformes.

Le second chapitre sera réservé à la présentation des différents modes de gouvernance en cours au niveau international et en particulier ceux préconisés par les principales agences de développement. Une attention particulière sera portée à l'approche de l'OCDE qui a la particularité de se baser sur un inventaire des meilleurs pratiques en matière de réformes tentées ou réalisées dans les pays de l'OCDE. Cette méthode permet de mettre en lumière les problèmes particuliers auxquels se heurtent les

réformes et les solutions qui pourraient éventuellement y être apportées dans différents domaines, à savoir le marché du travail, les marchés de produits, les retraites, l'enseignement, la santé, la fiscalité et l'environnement.

Le troisième chapitre sera consacré à une lecture en termes d'économie politique du contenu technique des réformes ainsi qu'aux dispositifs de leur financement ce qui permettra ainsi de traiter de leur mise en œuvre opérationnelle. Il sera particulièrement consacré à l'étude du cas de l'économie tunisienne, en adoptant quatre registres de lecture (i) les vecteurs de pilotage des réformes, (ii) le cadre institutionnel des réformes, (iii) le calendrier d'exécution et le rythme des réformes et (iv) la traduction opérationnelle des réformes et en consacrant une section non négligeable à l'économie politique des réformes du secteur bancaire ainsi qu'à celle du secteur externe. On ne peut conclure sans faire remarquer que la mise en œuvre opérationnelle des réformes est tributaire à la fois du cadre de programmation budgétaire pour les périodes à venir mais aussi de la mobilisation escomptée des ressources de financement interne et externe sachant que, dans le même temps, l'ensemble de la programmation est soumis aux conditions de soutenabilité et de viabilité des schémas de financement à entreprendre.

Chapitre I

L'économie politique des réformes : Cadre conceptuel

La gouvernance des réformes est aujourd'hui placée au cœur du débat économique sur les perspectives de croissance et de développement aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement. Cependant, l'intérêt grandissant porté aux questions qui relèvent de la pratique des réformes n'est pas en soi un fait nouveau. En effet, la théorie économique a, depuis des décennies, proposé des modèles de réformes à caractère normatif. Il en est ainsi des modèles fondés sur l'intervention d'un Etat bienveillant, intervention inscrite dans le "*paradigme pigouvien*" du traitement "optimal" des échecs de marché¹. En dépit des limites théoriques de ce paradigme², d'autres modèles de réformes s'en inspireront, plaçant la pratique des réformes sur le seul terrain de la résolution des échecs de marché contrariant l'accumulation des facteurs de production nécessaires à la croissance et au développement [*Adam et Dercon, 2009*].

Dans leur mise à l'épreuve, toutefois, ces modèles de réformes vont se heurter à des réalités complexes contribuant à leur échec, au demeurant, prévisible notamment dans les pays en développement. Ainsi, en focalisant essentiellement la réalisation d'objectifs strictement économiques par la pratique des réformes, les modèles de réforme proposés ont, par omission ou par ignorance, fait l'impasse sur des déterminants essentiels de la gouvernance des réformes à savoir le respect de l'Etat de droit, la lutte contre la corruption et les rentes de situation, la responsabilisation des politiques, la régulation des institutions, les capacités de l'Etat à fournir des services de qualité et la prise en

compte de la voix des citoyens [Rodrik, 2008]. Il fallait alors compléter la première génération de modèles de réformes, voire aller au-delà, pour en proposer une autre génération qui prend en considération les déterminants sus-indiqués afin de mieux gérer la complexité de la pratique des réformes.

A partir du début des années 1990, la théorie économique du développement a entamé son renouveau à travers l'intégration des contraintes institutionnelles³ et politiques au développement [North, 1990;1991;1994; Krueger, 1993; Bates et Krueger, 1993; Williamson, 1994, Rodrik; 1996]. Néanmoins, plutôt que de proposer des recommandations sur la pratique des réformes, ce renouveau théorique s'est focalisé sur les problèmes d'échec institutionnels et politiques expliquant le faible rendement des réformes. Par ailleurs, la réflexion sur les déterminants institutionnels de la gouvernance était plus portée par la volonté de construire le paradigme de la "*nouvelle économie institutionnelle*". Ce paradigme contribuera ultérieurement à la constitution d'un cadre théorique plus élargi à savoir *l'économie politique du développement* où la question du développement se cristallisera autour des interactions entre l'économie et le politico-institutionnel [Bates, 1988; Rodrik, 1992; Acemoglu et al., 2005a, 2005b]⁴.

A la même époque, l'agenda politique des réformes dominant était celui prôné par le *Consensus de Washington*. Ce dernier véhiculait des initiatives de réformes (réformes macroéconomiques, libéralisation économique, ouverture commerciale, garantie des droits de propriété, etc..) qui, loin d'être inopportunes, étaient par contre largement en déphasage par rapport aux réalités sociopolitique et institutionnelle de la plupart des pays en développement. D'où l'aboutissement à des échecs retentissants tant du point de vue de la conception que de la mise en œuvre et de la soutenabilité des réformes [Williamson, 1999; Rodrik, 2004; Acemoglu, 2008].

L'inefficacité des processus de réformes liée aux variables politique et institutionnelle dans les pays développés et surtout en développement étant empiriquement confirmée [Acemoglu et Jobson, 2005], il devenait ainsi urgent de disposer d'un cadre analytique de référence pour une meilleure compréhension des processus de réformes. S'agissant des pays en développement, ce seront plutôt les institutions financières internationales⁵ et autres agences de développement⁶ qui seront les primo promoteurs d'un cadre analytique de gouvernance des processus de réforme et ce, au titre de leur statut de donateurs ou de financiers des réformes [World Bank, 2007; 2008].

Au terme d'un tour d'horizon des diverses expériences de réformes de plusieurs pays en développement [Kibria 2002; Bambaci et al., 2002; Booth et al., 2005, 2006; Lundahl et Wyzan, 2005; Stein et al., 2006, Campos et Syquia, 2006] et compte tenu de l'avancée de recherches académiques interdisciplinaires⁷ sur les questions de gouvernance en général et sur les problématiques de la gouvernance des réformes économiques en particulier, le cadre de *l'économie politique des réformes* s'imposera en tant que cadre analytique de référence depuis le milieu des années 2000.

Ce cadre sera décliné en fonction des situations particulières des pays, ces derniers pouvant être des économies en transition, en phase post conflits ou encore en phase d'apprentissage démocratique [Roland, 2001; Fritx et al., 2011; Caputo et al., 2011]. Il est également décliné sur les spécificités macro-sectorielles des réformes (réforme fiscale, réforme de l'éducation, réforme de la santé, etc...) pour mieux rendre compte de la particularité des problématiques de l'économie politique des réformes qui sont posées notamment à un niveau sectoriel [Stein et al., 2006; Di John, 2006; Brun et al., 2007; OCDE, 2010; Delalande, 2012; Kingdon et al. 2014].

I- Définitions et principales contributions théoriques

Avant d'approfondir le cadre de l'économie politique des réformes, il faudrait dans un premier temps s'arrêter sur les concepts clés véhiculés par ce cadre d'analyse (1.1). L'état de l'art théorique qui lui est propre sera approfondi dans un deuxième temps (1.2).

1.1 Qu'est-ce que l'économie politique de la politique de réforme?

Traduite de la terminologie anglo-saxonne "*Political Economy of Policy Reform*", l'économie politique de la politique de réforme comporte trois concepts clés: *économie politique*, *réforme* et *politique de réforme*.

D'une manière générale, l'économie politique a pour objet de rendre compte des "*aspects de coopération, de conflit et de négociation qu'impliquent les décisions portant sur l'utilisation, la production et la distribution de ressources*" [Leftwich, 2008, p6]. L'objet de l'économie politique conduit donc à considérer d'emblée le contexte entourant et influençant la prise de décision. Cet objet est d'autant plus pertinent qu'il s'agit ici de décisions de réformes ayant nécessairement des conséquences redistributives.

En effet, toute réforme est supposée être porteuse d'une réponse structurelle définie au sens large "*comme étant l'ensemble des changements de l'environnement structurel ayant pour but d'améliorer la réallocation statique ou dynamique des ressources au sein de l'économie*" [OCDE, 2010, p17]. Mais au-delà de la réallocation de ressources qui en découle, réallocation censée améliorer la qualité de vie des citoyens, toute réforme suppose "*d'opérer un changement au niveau des institutions, des choix politiques, des lois et des régulations existantes*" [Duncan, 2013].

Comment opérer ces changements? Il s'agit là d'une question centrale. D'abord, le changement n'est pas facile à introduire sur un ordre politico-social, sur des institutions, sur des régulations et sur des lois façonnés par les forces politiques, économiques et culturelles existantes. Car, comme le soulignent *Hofstede et Bond (1988)* à propos de l'impact de la culture sociétale sur l'attitude à l'égard du changement⁹ ou encore *North (1990)* à propos des règles comportementales préétablies par les institutions, les forces existantes imprégnées d'une culture particulière façonnent les règles et les normes de comportement. Toute modification de ces règles et normes par le changement ne peut que susciter des réactions et surtout des réticences.

Une littérature récente, plus inspirée des pratiques observées dans certains pays en développement, tend également à montrer que le changement est souvent contraint par un environnement politico-institutionnel défavorable: clientélisme, népotisme, corruption, conflits d'intérêts sont autant de facteurs négatifs face auxquels, certains gouvernements/politiques peuvent préférer continuer à servir les intérêts de chasseurs de rentes (*rent seekers*), gage de durabilité au pouvoir, plutôt que d'opter pour un changement garantissant l'application des contrats (*enforcing contracts*) et la sécurisation des droits de propriété, gage de développement du secteur privé. [*Ostrom et al.,2001; ADB, 2011*]

Compte tenu des contraintes du changement, toute décision de réforme devrait alors s'inscrire dans *le domaine du réalisable* plutôt que dans celui du "théoriquement optimal". Toutefois, le domaine du réalisable n'implique pas d'accepter un environnement délétère des réformes comme un fait accompli. L'assainissement de cet environnement est une étape nécessaire pour le changement. Le domaine du réalisable suppose également d'opérer le changement qu'il est possible d'appliquer pour atteindre le meilleur résultat possible plutôt que d'envisager le changement à travers de bonnes idées de réformes non applicables. Le domaine

du réalisable suppose, enfin, d'entreprendre les actions appropriées pour faire face aux réticences des parties concernées par le changement.

C'est dans l'optique du domaine du réalisable qu'il est possible de définir ce que peut être une politique de réforme. Celle-ci consiste "*à opérer des changements sur les incitations, sur les attentes, sur les aptitudes et sur les comportements*" [Abonyi, 2013]. Ces changements à opérer doivent toucher les diverses parties prenantes (*stakeholders*) impliquées dans un processus de réforme, lesquelles parties voudront, chacune en ce qui la concerne, influencer le résultat de la politique de réforme.

Au bout de cet exercice de conceptualisation, il y a lieu de retenir les idées clés suivantes: alors que l'économie politique insiste sur la nature diverse des interactions (coopération, conflits, négociation) suscitées par une décision de changement entraînant une redistribution des ressources, une politique de réforme a pour objet de porter les changements nécessaires en vue d'atteindre la meilleure redistribution réalisable de ces ressources.

En inscrivant l'étude de la politique de réforme dans le cadre de l'économie politique, il s'agit, *in fine*, de rendre compte de "*toutes les interactions entre des intervenants politiques, économiques et institutionnels en relation avec l'objet d'une politique de réforme, des intérêts en jeu par rapport à cette politique, des décisions qui en découlent ainsi que des conditions de sa mise en œuvre*" [Ibid., p4].

1.2 Approches de l'économie politique des réformes: quelques soubassements théoriques

Le cadre de l'économie politique des réformes étant défini, il convient dès lors de préciser les approches d'analyse inscrites dans ce cadre. Il existe en fait deux approches :

Une première approche propose de répondre à une question d'ordre positif: *comment expliquer que des réformes supposées être socialement bénéfiques ne soient pas mises en œuvre ou ne produisent pas les effets attendus ?* (1.2.1).

La deuxième approche a plutôt pour l'objet de répondre à une question d'ordre normatif: *comment concevoir une politique de réforme capable de surpasser les réticences politiques ?* (1.2.2).

1.2.1 Pourquoi des réformes socialement bénéfiques ne sont pas mises en œuvre et ne produisent pas les effets attendus?

Il s'agit ici de s'intéresser aux facteurs qui peuvent conduire soit à une mise en œuvre partielle des réformes, soit au report des réformes, soit à des résultats insuffisants des réformes, soit au renoncement pur et simple aux réformes. A cet égard, la littérature théorique s'intéresse à cinq facteurs susceptibles d'affecter la conduite des réformes et ses résultats: l'incertitude (A), la polarisation ou la fragmentation sociopolitique (B), l'influence et l'action des groupes d'intérêts (C) et la capacité des institutions de l'Etat (*state capabilities*) à mener à bien les réformes (D). Si les trois premiers facteurs (A, B et C) interviennent largement dans l'explication de la conduite des réformes, le facteur (D) s'intéresse plutôt à ce qui affecte les résultats d'une réforme. Le dernier facteur qui sera exposé concernera le pouvoir décisionnel de l'Etat (E) conçu comme un vecteur de concrétisation des réformes.

A-Incertitude

Le facteur d'incertitude a été analysé notamment par *Fernandez et Rodrik (1991)*. L'incertitude dont il est question ne concerne pas les résultats de la réforme mais la distribution des gains et des pertes entre les individus concernés par la réforme. En présence d'une telle incertitude, certains individus ou groupes

d'individus s'attendent *ex-ante* à perdre si jamais telle ou telle réforme est appliquée même si collectivement, ils considèrent qu'une majorité de la population sera gagnante *ex-post*. Le problème réside donc dans la crainte que peuvent avoir certaines parties concernées de se retrouver dans une position de perdants.

Mais est-ce là la raison fondamentale pour qu'une réforme ne soit pas appliquée? Conformément à *Fernandez et Rodrik*, le *statu quo* sera privilégié dès lors que le problème de l'incertitude n'est pas résolu à travers la mise en place d'un mécanisme de compensation explicite et crédible.

Un mécanisme de compensation explicite consisterait à annoncer clairement que les gagnants de la réforme compenseront les perdants. Mais une telle annonce peut-elle être crédible? En fait, l'annonce peut manquer de crédibilité en particulier si les gagnants sont majoritaires et s'ils disposent de l'influence politique nécessaire. En étant minoritaires et sans influence politique, les perdants ne pourront pas inverser le cours des choses et la compensation s'avèrera illusoire.

Mais, même en imaginant que l'annonce de la compensation soit crédible, la réforme ne sera pas appliquée parce que, prenant conscience que la compensation aura certainement lieu, les supposés gagnants de la réforme seront moins nombreux à la soutenir si jamais ils auront à supporter tout ou partie du coût de la compensation.

B-Polarisation et fragmentation

Polarisation et fragmentation du paysage politique ou sociétal contribuent davantage au report des réformes ou à la réduction des possibilités d'opérer des réformes efficaces. Avant d'expliquer le sens des termes de polarisation et de fragmentation,

il serait utile de raisonner dans un premier temps sur un exemple de réforme inspiré de l'apport de *Alesina et Drazen (1991)*.

En effet, considérons une société composée de deux groupes socioéconomiques et une réforme dont l'objet est la stabilisation budgétaire. La stabilisation budgétaire peut être réalisée au moyen d'une hausse des taxes ou d'une réduction des dépenses.

Quelques soient leurs positions dans la société, les deux groupes sont supposés bénéficier à long terme de la stabilisation budgétaire: en effet, cette stabilisation éviterait une hausse de la dette, une hausse de l'inflation, une hausse du taux d'intérêt, etc.. Puisque tout le monde peut bénéficier de la réforme, celle-ci est donc considérée comme un bien collectif. Ce bien collectif est néanmoins impur, car, pour en bénéficier, il faut en payer le prix à court terme: c'est le coût à court terme de la réforme qui se traduit ici par la hausse des taxes.

Toutefois, c'est dans le comportement de chaque groupe par rapport à ce bien collectif que le problème réside. En effet, chaque groupe va faire en sorte que l'autre groupe supporte le coût à court terme de la réforme. Mais chaque groupe sait également que si la stabilisation budgétaire n'est pas réalisée, alors tout le monde supportera le coût d'une non réforme ou d'un report de la réforme (*Cf. Box. 1*).

La modélisation des comportements des groupes socio-économiques dans un cadre de type guerre d'usure permet de lever partiellement le voile sur la question du *timing* des réformes. En effet, les modèles de guerre d'usure permettent surtout d'expliquer l'inefficacité du *timing* des réformes du seul point de vue de leur report dans le temps.

Il existe, cependant, d'autres cadres de modélisation où la question du *timing* des réformes repose davantage sur des considérations de cycles d'affaires politiques (*Political Business*

Cycles). Dans le cas des pays en développement, le problème se présente ainsi: les gouvernements n'ont pas intérêt à s'engager dans une stabilisation budgétaire pendant une année électorale pensant que cela peut leur coûter leur réélection. Néanmoins, toute la question est de savoir si une telle stratégie est toujours électoralement payante.

Selon *Brender et Drazen (2004)*, dans des démocraties naissantes, une telle stratégie est électoralement payante s'il y a peu de votants qui sanctionnent une absence de volonté de réforme politiquement motivée. Une telle stratégie est également payante si les votants n'ont pas les capacités cognitives nécessaires leur permettant de déceler des arrangements budgétaires consistant, par exemple, à réallouer les subventions d'un groupe à un autre groupe "politiquement plus intéressant".

En revanche, dans des démocraties bien établies, il est non seulement difficile pour les gouvernants de masquer les arrangements budgétaires mais il leur est également difficile d'échapper à la sanction électorale s'ils décidaient de reporter la stabilisation budgétaire pour des considérations électorales.

Quid à présent de la polarisation et de la fragmentation? D'un point de vue conceptuel, la polarisation capte les risques de tensions sociales, de guerre civile, de révolution ou de soulèvement populaire¹⁰ alors que la fragmentation donne une mesure de la diversité ethnique d'une société. Pour mesurer le sens donné à ces termes, il suffit simplement de considérer la situation où un gouvernement dispose d'une majorité claire, confortable et stable. Une telle situation politique représente le cas typique d'absence de polarisation politique. Dans ces conditions, un gouvernement peut engager une réforme (de type stabilisation budgétaire) sans se soucier de l'allocation des coûts à court terme qu'elle engendre. En revanche, en présence d'un paysage politique, polarisé ou fragmenté, caractérisé par la présence de groupes socio-économiques supportant le plus lourd fardeau des coûts à court

terme d'une réforme donnée, il devient peu probable de voir une telle réforme se réaliser dans les brefs délais [*Olofsgard, 2005*].

Concrètement, la polarisation peut être approximée par les inégalités de revenus dans une société [*Svensson, 1998*]. Plus les écarts de revenus sont importants, plus importante sera la polarisation¹¹. Une telle polarisation risque de provoquer une instabilité politique prenant la forme de changements fréquents de l'exécutif [*Alesina et Perotti, 1996*]. Mais au-delà des mesures de la polarisation, c'est ses conséquences en termes de réduction des possibilités d'entreprendre des réformes efficaces qui importe le plus.

En effet, dans un contexte d'incertitude électorale et de polarisation, des gouvernants au pouvoir à une période t donnée peuvent prendre des décisions qui réduisent l'efficacité des décisions de futurs gouvernants de la période $t+1$. Ainsi, les gouvernants de la période t peuvent opter pour la taxe d'inflation à travers l'exercice du pouvoir de seigneurage plutôt que de réformer un système fiscal défaillant¹², pensant qu'un tel choix peut leur garantir la réélection. Ce faisant, les gouvernants de la période t contribuent à augmenter la taille du secteur informel. Un tel choix a des conséquences pour les futurs gouvernants éligibles à la période $t+1$ et dont la priorité serait de renforcer la réglementation des droits de propriété. En effet, l'informalité grandissante contribuant à réduire les ressources fiscales, les futurs gouvernants seront privés des ressources nécessaires pour financer les réformes inscrites dans leurs priorités, réformes indispensables notamment pour stimuler l'investissement privé. Finalement, le contexte de forte polarisation conjugué à l'incertitude électorale réduit les possibilités d'opérer les réformes les plus efficaces [*Cukierman et al; 1992; Alesina et Perotti, 1996, Svensson, 1998*].

C-Influence et action des groupes d'intérêts.

Les réformes socialement désirables peuvent générer des perdants mais ces derniers peuvent disposer de l'influence politique suffisante pour bloquer l'implémentation d'une réforme. Les perdants dont il est question sont les *Groupes d'Intérêts Spéciaux* (GIS).

Une littérature théorique assez abondante s'est intéressée à l'étude de l'influence des GIS sur la prise de décision politique [Acemoglu et Robinson, 2000; Baron, 2002; Acemoglu, Robinson et Verdier, 2004]. Grossman et Helpman y ont consacré tout un ouvrage publié en 2001.

Comment peut-on définir les GIS? En réalité, il n'y a pas de définition unique. Certains définissent les GIS comme étant la partie des votants ayant des caractéristiques sociodémographiques, des croyances, des intérêts et des préférences politiques similaires. D'autres assimilent les GIS aux organisations à but non lucratif ayant une envergure nationale (cas des chambres de commerce), organisations qui peuvent être engagées dans des activités politiques à travers leurs membres ou leurs adhérents.

Abstraction faite de ce que peut être le profil des GIS, l'intérêt porté à ces groupes réside à la fois dans leur comportement en tant que votants et dans la manière avec laquelle ils exercent une influence sur les décisions politiques et de là, sur les décisions en matière de réforme.

Du point de vue de leur comportement de vote, les GIS sont des groupes de votants identifiables ayant des préférences similaires sur certains choix politiques [Grossman et Helpman, 2001]. Aux Etats-Unis, certains GIS s'organisent pour représenter ceux qui ont des points de vue partagés sur des questions d'ordre divers (religieux, social, économique...).

Les GIS sont également représentatifs des "*swing voters*" c'est à dire les votants qui peuvent faire pencher la balance d'un coté ou d'un autre. Les "*swing voters*" ont également la particularité d'être soit des votants indécis, soit des votants qui n'ont aucune conviction idéologique. Une telle catégorie de votants intéresse donc les politiques parce qu'ils peuvent être plus facilement attirés par des promesses économiques non coûteuses, contrairement aux votants idéologiquement convaincus que les politiques ne peuvent attirer qu'au prix de concessions fort coûteuses.

Comment les GIS peuvent-ils influencer les décisions politiques en matière de réformes? L'influence des GIS peut être directe ou indirecte. Elle peut être directe à travers des actions au niveau du parlement, le but étant parfois d'empêcher l'inscription d'une réforme particulière sur l'agenda politique. Toute volonté de réforme est dès lors "*tuée dans l'œuf*". Cependant, à défaut d'empêcher l'inscription d'une réforme sur l'agenda politique, l'influence directe des GIS peut avoir pour motivation essentielle de modifier le contenu ou la conception des réformes en leur faveur. Ainsi, en contre partie de leur vote, ces GIS vont persuader les politiques et notamment les législateurs sur la logique de leur action de lobbying. Le but avoué et le bénéfice escompté de leur action étant notamment d'agir sur le contenu des lois (amendements à réaliser ou à ne pas réaliser, inscription de privilèges fiscaux et autres...).

L'influence des GIS peut être indirecte dans la mesure où leur action permet de maintenir le *statu quo* grâce aux pressions externes, mais surtout internes, qu'ils peuvent exercer sur les décideurs politiques ou encore sur certaines élites politiques. En effet, les GIS peuvent exister ou être représentés au sein même d'un gouvernement à tel point que leurs intérêts deviennent ceux du gouvernement notamment si le gouvernement compte sur leur soutien.

D'un point de vue tactique, et nonobstant l'influence directe ou indirecte qu'ils peuvent exercer, l'action des GIS n'est viable que s'ils investissent dans l'information. En effet, selon *Baron (2002)*, la relation entre les politiques et les GIS ne peut être réduite à un simple lien entre préférences des GIS et décisions politiques. Car, dans des conditions d'information imparfaite des GIS sur les positions des partis politiques, les préférences des GIS pourraient ne pas être prise en compte par ces partis. Les GIS doivent donc investir dans l'information relative aux positions des partis politiques sur certains sujets. Plus ils investiront dans ce type d'information et plus importante sera leur influence sur les partis politiques (*Cf. Box. 2*).

D- L'influence des capacités institutionnelles sur les résultats des réformes

La capacité d'un pays à entreprendre des réformes efficaces peut être jugée à travers une batterie de critères permettant de sonder les capacités politico-institutionnelles de ce pays. Plusieurs travaux ont contribué à la définition de critères théoriques [*Becket al. (2000)*; *Spiller (2003)*; *Berkman et al. (2008)*; *Stein et Tommasi, 2008*, *Scartascini, Stein et Tommasi, 2009*; *Pritchett, 2010*]. Par ailleurs, grâce aux mesures empiriques de ces mêmes critères, les travaux cités en référence ont également contribué à la création d'un référentiel international en matière d'économie politique comparative.

En se basant sur le consensus établi, les capacités politico-institutionnelles d'un pays doivent être évaluées par rapport à dix dimensions: six dimensions spécifiques aux capacités politiques et quatre dimensions spécifiques aux capacités institutionnelles.

Les dimensions relatives aux capacités politiques correspondent à la stabilité, à l'adaptabilité, à la coordination et la

cohérence, à la capacité d'implémentation et d'application, à l'efficacité dans l'allocation des ressources et à la prise en compte de l'intérêt collectif.

Pour ce qui est des dimensions relatives aux capacités institutionnelles, elles concernent les capacités du parlement, les capacités des partis politiques, l'indépendance du pouvoir judiciaire et la qualité de l'administration.

Dans ce qui suit, il sera procédé à un descriptif des différentes dimensions spécifiques à chaque type de capacités ainsi qu'à une synthèse des modalités de mesure empirique propre à chaque dimension.

D.1 Les capacités politiques

D.1.1 La stabilité

L'observation empirique tend à montrer que si certains pays arrivent à inscrire leurs politiques publiques dans la durée, d'autres pays connaissent des changements voire des renversements fréquents de leurs politiques publiques. Ces changements adviennent au moindre retournement des vents politiques et parfois même suite à de simples changements à la tête de cabinets ministériels ou de certaines administrations.

Il convient néanmoins de souligner que la constance souhaitée des politiques publiques ne signifie pas pour autant que ces politiques doivent être immuables. Les changements à opérer au niveau des politiques publiques sont rendus nécessaires s'ils répondent à l'évolution des conditions économiques et aux échecs des politiques passées. En revanche, ces changements ne doivent pas répondre *stricto sensu* à l'alternance des politiciens aux pouvoirs.

Les systèmes politiques stables sont ceux où les changements de politiques publiques s'opèrent de manière incrémentale, sont bâtis sur les réalisations passées et sont construits autour d'une vision de long terme.

D.1.2 L'adaptabilité

Pour pouvoir mener à bien des réformes et atteindre les résultats escomptés, l'environnement politique devrait offrir la souplesse nécessaire qui permet d'adapter les réformes à un contexte économique changeant ou encore de rectifier le tir lorsque des choix de politique de réforme s'avèrent défaillants.

Toutefois, ces conditions de souplesse peuvent ne pas exister à cause du propre comportement des gouvernants. Il en est ainsi lorsque, dans le cadre d'une alternance politique, chaque gouvernement génère ses propres verrous en usant de son pouvoir discrétionnaire pour imposer des choix politiques qui maximisent son utilité et l'utilité de ceux qui le soutiennent. Ce faisant, les gouvernements successifs vont non seulement favoriser la volatilité des choix politiques mais aussi rigidifier les institutions de l'Etat.

Faut-il alors créer des règles claires de comportement quitte à les inscrire dans la constitution? On peut penser par exemple à une règle sur les transferts intergouvernementaux, règle consistant à interdire à tout nouveau gouvernement d'opérer un dépassement budgétaire au-delà de celui réalisé par le gouvernement qui l'a précédé. Mais, même si une telle règle contribue à un minimum de discipline budgétaire, elle s'inscrit en porte à faux par rapport aux conditions de souplesse requises. De quelles marges de manœuvres disposera un gouvernement face à une conjoncture difficile si une telle règle devait s'appliquer?

En dépit de sa légitimité, cette question conduit néanmoins à ne cerner qu'une partie du problème. La clé du problème se situe en fait au niveau de la qualité de tout le système politique propre à un pays. En effet, ce système est d'autant plus performant qu'il est basé sur des leaders politiques capables de suggérer et de concevoir des solutions novatrices, disposant d'une forte aptitude d'apprentissage et ayant une capacité de réaction rapide. Or, un tel

niveau de performance ne peut être atteint par un système politique où les gouvernements successifs procèdent à des choix improvisés au gré de leur présence au pouvoir, lesquels choix créent des goulots d'étranglement qui finissent par compromettre les changements à réaliser.

Finalement, les pays qui sont les mieux placés pour mener à bien les réformes et les réussir sont ceux dotés d'un système politique qui offre les conditions d'une plus grande adaptabilité afin que le changement puisse se réaliser. Dans le cas contraire, les pays auraient une faible résilience économique face aux chocs et seraient confinés à des politiques de réformes insoutenables sur le long terme.

D.1.3 Coordination et cohérence

Les politiques publiques sont la résultante des actions réalisées par les différents acteurs politiques intervenant dans le processus de décision. Idéalement, des acteurs politiques intervenant sur un même domaine doivent coordonner leurs actions pour produire une politique cohérente. Cependant, dans la pratique, cette coordination peut faire défaut car les acteurs impliqués ne communiquent pas de manière adéquate. C'est ce qui contribue à ce que *Cox et McCubbins (2001)* appellent la "*balkanisation*" des politiques publiques.

L'absence de coordination découlerait également de l'existence d'un comportement non coopératif dans les interactions entre les instances relevant du gouvernement ou entre ces mêmes instances et celles qui existent au niveau régional ou local. L'absence de coordination et les comportements non coopératifs peuvent aussi entacher les rapports entre différents acteurs politiques opérant dans les différents stades du processus décisionnel. L'incohérence qui en résulte peut impacter les résultats de la politique publique convenue notamment si les acteurs en charge de sa mise en œuvre se heurtent à des complications qui

n'ont pas été prévues au départ et auxquelles aucune solution n'a été simulée tant au niveau de la phase de conception qu'au stade de l'approbation.

D.1.4 Capacité de mise en œuvre et d'application

Une politique publique bien conçue au départ et adoptée sans réserve peut néanmoins s'avérer inopérante si elle n'est pas correctement mise en œuvre et appliquée. La qualité d'implémentation des politiques dépend dans une large mesure de l'incitation du système politique à investir dans la promotion d'une administration indépendante et d'un système judiciaire fort.

D.1.5 Efficacité

Les décisions de politiques publiques efficaces découlent de la capacité des gouvernements à allouer des ressources rares aux activités générant les rendements les plus forts.

D.1.6 Le concernement collectif

Lié à la dimension qui précède, le concernement collectif exprime la mesure par laquelle le système politique favorise le bien-être collectif à travers l'adoption de politiques publiques ayant les caractéristiques d'un bien collectif. Autrement dit, un système politique animé par le sens du concernement collectif ne doit pas orienter les politiques publiques pour servir les intérêts d'individus particuliers, d'une élite influente ou d'une région donnée à travers des projets concentrant les plus grands profits, la part la plus importante des subventions ou encore les exemptions fiscales les plus généreuses (*Cf. Box. 3*).

D.2 Les capacités institutionnelles

D.2.1 Capacités du parlement

Dans une démocratie, le parlement représente l'institution par excellence où se discutent et se négocient les choix de politiques publiques. Une organisation adéquate des structures du parlement et une compétence technique des parlementaires notamment dans le domaine législatif contribuent au développement de politiques publiques consistantes et relativement consensuelles. Par ailleurs, la confiance placée par les électeurs dans l'institution parlementaire ne peut qu'être révélatrice de la qualité du travail accompli par cette institution.

D.2.2 Capacités des partis politiques.

La structure et l'organisation des partis politiques peuvent avoir une influence significative sur le processus de prise de décision politique. En effet, des partis politiques organisés et structurés peuvent influencer les débats politiques, impacter la relation entre l'exécutif et le législatif, augmenter les possibilités de coordination au sein du parlement et agir sur les incitations des hommes politiques au niveau national et local.

D.2.3 Indépendance du pouvoir judiciaire

Le système judiciaire est l'élément clé d'un fonctionnement adéquat du système politique. En effet, le système judiciaire assume la responsabilité de l'application des décisions politiques conformément à ce qui est inscrit dans la constitution et les lois. Par ailleurs, un système judiciaire qui joue efficacement son rôle contribue à de meilleurs résultats des politiques publiques adoptées notamment en matière de mise en œuvre et d'application de ces politiques. En étant indépendant, le pouvoir judiciaire peut donc assumer efficacement le rôle qui lui est dévolu.

D.2.4 La qualité de l'administration

La qualité de mise en œuvre des politiques publiques dépend de l'efficacité des diverses entités administratives et de leurs capacités à coordonner leurs actions au niveau des différents ministères. En outre, une administration compétente et indépendante peut mieux faire face aux pressions politiques qui s'exerce sur elle et est en mesure de contrecarrer tout opportunisme politique dans la conduite des politiques publiques. Une administration compétente et indépendante aura par ailleurs plus de possibilités d'adapter les politiques publiques à des situations changeantes en s'appuyant sur sa propre expertise technique. Enfin, une administration de qualité doit disposer de ses propres mécanismes de recrutement au mérite et de formation de ses cadres (*Cf. Box. 4*).

E- Conception des institutions politiques et pouvoir décisionnel de l'Etat.

Le pouvoir décisionnel de l'Etat dépend dans une large mesure de la répartition des pouvoirs dans une société donnée. S'y intéresser de près est important pour au moins deux raisons: d'abord, parce qu'à défaut de pouvoir décisionnel, l'Etat ne peut conduire les politiques publiques qu'il a lui-même décidé d'appliquer. Ensuite, parce que le pouvoir décisionnel dont peut disposer l'Etat dépend lui-même de la conception convenue des institutions politiques.

Si la première raison évoquée est évidente, la seconde l'est moins. En effet, la conception des institutions politiques de laquelle émane le pouvoir décisionnel de l'Etat dépend des choix de la société. Conformément à *Aghion, Alesina et Trebbi (2004)*, une des questions fondamentales de la conception des institutions politiques réside dans l'arbitrage à faire entre déléguer un pouvoir à des leaders politiques et les contrôler pour éviter leur tyrannie.

L'arbitrage optimal évoqué par les auteurs consiste alors à trouver le dosage optimal entre la délégation et le contrôle du pouvoir.

Ainsi, lorsque la société choisit ses leaders politiques en leur accordant un pouvoir sans contrôle, elle court le risque qu'ils ne se transforment en tyrans, c'est à dire des décideurs dotés d'un pouvoir décisionnel qui n'est pas utilisé pour répondre à l'intérêt général de la société. Un pouvoir sous contrôle constitue donc théoriquement une garantie contre la tyrannie. Cependant, plus le pouvoir est sous contrôle, autrement dit plus les leaders politiques se voient contraints par un contrôle, plus leurs actions risquent d'être bloquées. Les leaders politiques peuvent alors se retrouver dans une situation d'incapacité à décider. Ce problème est qualifié par *Cox et McCubbins (1997)* de *state indecivness*.

Dans quelle mesure la conception des institutions politiques peut-elle favoriser l'incapacité de l'Etat à décider ou encore une *state indecivness*?

La littérature théorique focalise deux principes institutionnels susceptibles de conduire au problème d'incapacité de l'Etat à décider: le premier principe est un principe constitutionnel qui prône la séparation des pouvoirs. Le second principe a trait au système électoral et plus précisément au choix du mode de scrutin.

Considéré comme étant le plus apte à répondre à l'intérêt général, le principe de séparation des pouvoirs peut néanmoins contribuer à créer une multitude de points de veto dans les structures de l'Etat. Il est donc susceptible de générer des blocages.

Pour ce qui est du mode de scrutin électoral, le choix entre élection à la majorité simple et élection au scrutin proportionnel peut avoir un effet sur le pouvoir décisionnel de l'Etat. En effet, alors que le scrutin à la majorité simple permet, en présence d'un faible nombre de partis politiques, de faire bénéficier les grands partis d'une majorité claire, le scrutin à la proportionnelle, plus

représentatif des diverses sensibilités, ne permet pas de dégager une majorité claire et stable. Or, pour que l'exécutif puisse être décisif, il doit reposer sur une majorité stable ce que permet le mode de scrutin à la majorité simple. En revanche, du fait de la fragilité des coalitions qui se forment suite à une élection au scrutin proportionnel, le pouvoir décisionnel de l'exécutif risque d'être réduit voire faible (*Cf. Box. 5*).

1.2.2: Comment réformer en présence de réticences politiques?

La réponse à cette question suppose d'abord que le gouvernement en place dispose de la motivation et de l'engagement nécessaires pour adopter des réformes. Il revient ensuite à ce même gouvernement de définir les détails de son agenda de réforme pour faire face aux éventuelles réticences politiques. Théoriquement, ces points de détail se réduisent à deux aspects: envisager ou non des compensations (F) et choisir entre une politique de réforme par paquet (*big bang ou bandling of reforms*) ou une politique de réforme graduelle ou séquentielle (G).

A ces considérations qui relèvent de la propre initiative du gouvernement dans le choix de sa méthode de réforme s'ajoutent deux autres considérations: la crise économique qui peut être elle-même un facteur déclencheur de réformes en dépit des réticences politiques (H) et les réformes induites par les recommandations des bailleurs de fonds internationaux. Il s'agit là de l'induction externe des réformes (J).

F- La compensation dans l'agenda des réformes

A priori, la compensation peut paraître comme un argument d'équité. En effet, les résistances politiques aux réformes émanant des perdants peuvent être levées grâce à une compensation de ces perdants. Cette compensation deviendrait

presque un vecteur d'attrait politique pour les réformes. Toutefois, comme indiqué précédemment, la mise en place de mécanismes compensatoires demeure tributaire d'un jeu de rapports de force politique. Il n'en demeure pas moins que la compensation reste possible notamment si les perdants ont la possibilité d'en disposer pour peu qu'ils aient l'influence politique suffisante leur permettant, en l'absence d'une telle compensation, de résister à toute réforme.

Mais l'intérêt qu'il y a à évoquer les mécanismes compensatoires dans l'agenda des réformes dépasse les simples questions d'attrait politique de la compensation et les circonstances qui sous-tendent à sa mise en place. Car, comme le soulignent *Shleifer et Treisman (2000)*, prévoir un mécanisme compensatoire peut contribuer à la création d'une nouvelle élite économiquement forte (oligarchies) qui, ultérieurement, peut se transformer en un groupe d'intérêt puissant susceptible de bloquer les réformes à venir. Voir box d'illustration, cas de la Russie (*Cf. Box. 6*).

G- Politique de réforme par paquet ou politique graduelle de réforme?

Cette question soulève essentiellement la problématique de l'ordonnancement optimal des réformes.

Face à cette question, il y a les partisans du *big bang* qui considèrent qu'un ensemble de mesures de réformes doit être introduit simultanément en début de tout processus de réforme et que la mise en œuvre de ces mesures doit se faire le plus rapidement possible. Les partisans du *big bang* justifient cette modalité par l'existence d'une "fenêtre d'opportunité" (*window of opportunity*) qu'il faut exploiter peu importe les conditions initiales dans lesquelles se trouve le pays.

Pour leur part, les partisans du gradualisme plaident pour un étalement dans le temps des mesures de réforme à entreprendre¹³. Leur position est justifiée par le fait que l'inscription des réformes dans la durée permet de bâtir le consensus politique nécessaire qui va permettre de soutenir le processus de réformes [Toye, 1999].

G.1 Avantages du gradualisme

Sur le plan politique, le gradualisme réduit le coût à court terme des réformes. Il suffit de commencer par les réformes les plus populaires ou les moins douloureuses. Ce faisant, les politiciens / gouvernants se créent une base de soutien leur permettant plus tard de faire passer des réformes plus controversées et dont le coût politique (électoral) est fort.

G.2 Avantages du Big Bang

L'avantage le plus connu du *big bang* réside dans le fait qu'en appliquant simultanément et rapidement plusieurs mesures de réforme, cela permet aux décideurs politiques de se prémunir contre l'émergence d'une opposition forte qui risque de bloquer les réformes. Le raisonnement qui sous-tend à cette logique est le suivant: d'une part, les agents économiques ont besoin de temps pour comprendre s'ils vont être gagnants ou perdants de la réforme. D'autre part, il leur faut du temps pour constituer une opposition forte notamment s'ils se rendent compte qu'ils peuvent être des perdants de la réforme.

Un autre avantage reconnu à la démarche du *big bang* consiste en le fait que l'adoption d'un paquet de réformes permet de limiter les risques de blocages intermédiaires. En effet, ces blocages seront d'autant plus probables que les mesures de réformes sont adoptées les unes après autres.

Le *big bang* convient également à des agents économiques rationnellement orientés vers le futur. Pour ces agents, le *big bang*

est souhaitable car il permet de compenser les coûts supportés à court terme par des bénéfices à long terme sûrs. Par conséquent, ces mêmes agents n'accepteront pas la modalité du gradualisme non seulement à cause des risques de blocages qu'elle génère mais aussi à cause de l'incertitude que ces mêmes risques induisent sur les bénéfices à long terme.

Enfin, un dernier avantage reconnu au *big bang* se situe au niveau de l'action qu'il induit sur le comportement des individus en société¹⁴. En effet, le *big bang* restreint les choix possibles des votants contrairement au gradualisme qui en élargit le spectre. Ainsi, puisque la gratification par les bénéfices à long terme ne sont pas perçus dans l'immédiat par les votants, alors tant qu'il y a des possibilités de ne pas subir des coûts à court terme, possibilités offertes par une application graduelle des mesures de réforme, les votant seront tentés de bloquer le processus de réforme à un moment ou un autre. Le *big bang* est donc meilleur dans le mesure où il suppose de s'engager sur un processus de réforme dont la réversibilité est peu probable et surtout très coûteuse.

H- Les crises facilitent-elles l'adoption des réformes?

Plusieurs travaux théoriques et empiriques se sont intéressés au fait de savoir si les crises peuvent constituer un facteur déclencheur de réformes [Drazen et Grilli, 1993; Tommasi et Valesco, 1996; Rodrik, 1996; Drazen et Easterly, 2001]. Il existe cependant une appréciation différente de l'impact des crises sur l'adoption de réformes comme le démontrent les affirmations contradictoires de Tommasi et Valesco (1993) et de Rodrik (1996):

"That Economic crisis seem either to facilitate or outright economic reforms is part of the new conventional wisdom on reform" [Tommasi et Valesco, 1996, p197]

"Reform naturally becomes an issue only when policies are perceived not to be working. A crisis is just an extreme case of policy failure. That policy reform should follow crisis, then, is no more surprising than smoke following fire". [Rodrik, 1996, p27]

En dépit des positions plus ou moins tranchées sur la question, plusieurs arguments soutiennent la thèse que les crises favorisent les réformes:

Argument 1: Les crises peuvent avoir des incidence imprévisibles sur le pouvoir politique et économiques des groupes d'intérêts spéciaux qui résistent aux réformes. Le *statu quo* devenant de plus en plus insoutenable, les adversaires des réformes finissent par devenir leurs plus ardents défenseurs.

Argument 2: Les crises créent une situation d'urgence de réformer ou encore des fenêtres d'opportunité pour l'adoption de réformes rencontrant des blocages. Dans une situation de crise, tous les parlementaires s'accordent sur la nécessité de la stabilisation macroéconomique. Le gouvernement peut alors profiter de l'occasion pour faire passer des réformes d'ajustement structurel avec celles ayant pour objectif la stabilisation macroéconomique. La fenêtre d'opportunité qui s'ouvre grâce à la crise permet ainsi de faire passer des réformes moins populaires sans soulever trop de réticences.

Argument 3: Les crises conduisent les gouvernements à réviser leurs croyances et à procéder à des réajustements de leurs choix de politique de réforme par rapport aux résultats obtenus. En effet, la crise a parfois l'avantage de révéler des décalages entre les résultats escomptés par un processus de réforme et les résultats obtenus. Pour *Harberger (1993)*, lorsque les décisions des décideurs politiques sont biaisées en faveur d'un type de politique particulier (cas des politiques *d'import substitution*) tout en étant en asymétrie d'information par rapport aux résultats de ces politiques, alors

seule une crise peut les amener à changer d'avis et leur révéler les meilleures réformes à entreprendre.

J- Induction externe des réformes

Si les réticences politiques peuvent décourager les décideurs publics à s'engager spontanément sur des réformes, ces réticences ne peuvent dans l'absolu empêcher la réalisation de ces réformes. En effet, les réformes deviennent possibles voire inévitables dès lors qu'un Etat, contraint financièrement, fait appel à des bailleurs de fonds internationaux. Dans ces conditions, les accords de prêt signés par l'Etat entrent dans une logique de *Policy Based Loan* (PBL) fondée sur une règle de contrepartie: le financement contre les réformes. Or, les financements externes assortis d'une conditionnalité¹⁵ risquent de renforcer davantage les réticences politiques à l'égard des réformes.

Le débat sur l'induction externe des réformes reste donc assez polémique. Il soulève néanmoins des questions cruciales: l'induction externe des réformes est-elle bonne ou mauvaise? La conditionnalité crée-t-elle les incitations suffisantes pour entreprendre des réformes? Les réformes financées par des prêts conditionnés donnent-elles de bons résultats?

Pour savoir si l'induction externe des réformes est bénéfique ou non, il faut se placer dans le contexte de l'économie politique des réformes du pays emprunteur. En effet, si ce contexte est marqué par une guerre d'usure entre les acteurs politiques, alors tout gouvernement qui signe un accord de prêt contraignant augmentera le coût d'un délai supplémentaire de report des réformes. L'induction externe peut donc contribuer à réduire le temps de la guerre d'usure et à accélérer le calendrier des réformes [Alesina, Ardagna et Trebbi, 2006].

S'agissant de la conditionnalité, l'avis que l'on peut porter sur cette question ne peut être tranchant. Car, si les pays pouvaient accéder facilement aux ressources financières sans être contraints, ils seraient peu enclin à s'engager sur des réformes ou à les réaliser à temps puisque le coût de la non réalisation ou du report des réformes devient faible. Mais en même temps, la conditionnalité telle que pratiquée par les institutions financières internationales demeure critiquable dans la mesure où elle n'induit pas les incitations nécessaires pour que les pays emprunteurs adoptent des réformes bénéfiques à long terme. La conditionnalité est souvent perçue comme une condition imposée dont l'acceptation est synonyme de perte de souveraineté. Pour qu'elle puisse être politiquement mieux acceptée, les bailleurs de fonds internationaux gagneraient à faire en sorte que cette conditionnalité puisse stimuler l'appropriation des réformes, c'est-à-dire, donner aux pays emprunteurs le sentiment que les programmes de réformes à réaliser sont les leurs [Drazen, 2002; Easterly, 2006]¹⁶.

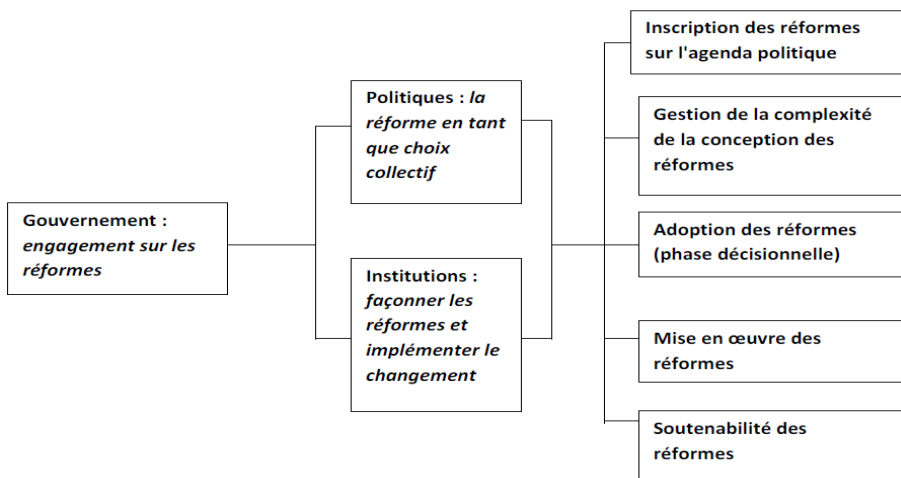
Enfin, pour ce qui est des résultats des réformes financées par des prêts conditionnés, les points de vue semblent divergents. En effet, selon Barro et Lee (2002), si les prêts conditionnés n'induisent pas de contreperformances à court terme s'agissant de la croissance, leurs effets à long terme sur la croissance peuvent être néfastes. Ghosh et al. (2005) pour leur part considèrent qu'il ne faut pas mettre les programmes financés par des prêts conditionnés systématiquement sur la sellette à cause de leurs résultats. Car, ce dont il faut tenir compte, c'est le fait de savoir si les politiques de réformes étaient gérées en vue de la réalisation des objectifs définis *ex ante* dans l'accord de prêt ou encore si les politiques convenues au départ ont été réalisées ou non.

II- Les implications opérationnelles de l'économie politique des réformes

Pour mettre en évidence les implications opérationnelles de l'économie politique des réformes, il est utile de procéder d'abord à une représentation synoptique des principales parties prenantes à une réforme et du processus de réforme lui-même.

Le schéma synoptique qui suit comporte deux parties: dans sa partie gauche, il y a les principaux concernés par une réforme à savoir le gouvernement, les politiques et les institutions. La partie droite du schéma donne plutôt une description détaillée des différentes étapes du processus de réforme (cinq étapes). Tel qu'il est conçu, ce schéma reflète à la fois l'influence des déterminants politico-institutionnels sur le processus de réforme et les contraintes que ces mêmes déterminants imposent à l'exécutif dans son engagement en faveur des réformes.

Face aux enjeux politico-institutionnels analysés théoriquement dans le cadre de l'économie politique des réformes, l'objectif ici est d'établir, dans un premier temps, une check-list des actions opérationnelles à prévoir pour les différents acteurs de la réforme et pour chaque étape du processus de réforme (1.2.1). Dans un second temps, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs seront retenus. Conçus comme des proxys, ces indicateurs permettront de mesurer, par anticipation, l'attitude des parties prenantes face à une réforme donnée (1.2.2).



2.1 Acteurs de la réforme et étapes du processus de réforme: check-list des actions opérationnelles.

A- Engagement du gouvernement, institutions et acteurs politiques

Toute réforme nécessite un engagement du gouvernement. Cet engagement est d'autant plus crucial que les parties prenantes à la réforme y verraient la garantie d'un changement qui sera concrétisé et appliqué dans la durée.

Théoriquement, cet engagement suppose une prise de décision, des instructions à donner et un budget à allouer. Mais dans la pratique, l'engagement d'un gouvernement sur une réforme n'est pas si évident. On parle dans certains cas d'un manque d'engagement (*lack of commitment*). Ce manque d'engagement serait en partie attribuable à une double incompréhension: une incompréhension des implications d'une réforme et/ou une incompréhension des implications opérationnelles de certaines mesures de la réforme elle-même. Un faible engagement sur la réforme peut également être expliqué par un manque d'intérêt pour

une réforme donnée et/ou pour sa mise en œuvre. Le manque d'engagement s'expliquerait enfin par les croyances à priori du gouvernement sur la réforme (réforme non pertinente, irréalisable, difficile, etc...). Et même si un gouvernement donne son accord de principe sur un projet de réforme, il le ferait parfois sous la contrainte plutôt que par conviction. Ceci peut être le cas notamment lorsqu'un gouvernement s'engage sur un document de prêt dans le cadre d'une PBL (*Policy-Based Loan*).

Vu sous ces angles, l'engagement d'un gouvernement dépend à la fois de sa compréhension des réformes et de ses propres intentions ou de sa propre volonté de les engager. Cependant, d'autres considérations doivent être prises en compte, considérations allant au-delà de la volonté du gouvernement en tant qu'acteur majeur de la réforme. Parmi ces considérations, il y a l'aptitude à la mise en œuvre des réformes et l'appropriation des réformes (*commitment-as-ownership*).

L'aptitude à la mise en œuvre fait essentiellement référence aux capacités institutionnelles. En effet, alors que l'engagement du gouvernement peut être acquis, c'est l'infrastructure institutionnelle qui peut faire défaut (gap institutionnel). Or, si le gap institutionnel est fort, certaines mesures de réforme seraient irréalisables rendant la politique de réforme purement utopique. Par ailleurs, pour une mise en œuvre efficace des réformes, des pré-requis organisationnels doivent être satisfaits. Ces pré-requis supposent d'identifier les institutions clés, de préciser leur rôle spécifique et de définir les modalités de coordination de leurs actions.

L'appropriation des réformes se situe dans le prolongement de l'idée d'engagement du gouvernement. Concept politique par excellence, elle signifie qu'un gouvernement doit agir en faveur de l'adhésion du plus grand nombre de parties prenantes (*stakeholders*) à la réforme car un gouvernement est rarement seul maître à bord pour l'engager. Or, se constituer une coalition de

parties prenantes n'est pas facile. En effet, une réforme implique une redistribution des bénéfices, des coûts, des relations de pouvoir et des intérêts. De cette redistribution, certains en sortent gagnants et d'autres perdants. Par conséquent, la consultation des parties prenantes s'avère nécessaire pour sonder leur réaction et pour bâtir un consensus de nature à renforcer la faisabilité de la réforme (*Cf. Box. 7*).

B- Les étapes du processus de réforme

B.1 Initiation et inscription des réformes sur l'agenda du gouvernement

L'initiation et l'inscription des réformes sur l'agenda du gouvernement est souvent motivée par une accumulation d'évidences sur des problèmes perçus ou sur les bénéfices attendus d'un changement. L'initiation des réformes nécessite également une action délibérée de la part des décideurs politiques d'autant plus qu'ils détiennent les moyens et les ressources à engager pour réaliser des réformes.

Inscrire des réformes sur l'agenda du gouvernement signifie aussi de passer d'un concernement privé des réformes à leur reconnaissance formelle dans le cadre d'un processus politique censé y apporter des réponses. Les réformes inscrites sur l'agenda résultent, en effet, soit de l'initiative d'individus (*policy champions*) rompus à l'exercice de la proposition de réformes, soit de pressions exercées localement par une coalition de groupes d'intérêts (société civile, patronat, syndicats, partis politiques) qui utilisent les médias pour attirer l'attention de l'opinion publique sur la nécessité des réformes. Des conditions exogènes contribuent également à l'agenda politique des réformes, conditions parmi lesquelles y a lieu de citer les crises en tant que facteur déclencheur et le recours au

financement des institutions financières internationales dans le cadre de PBL.

Au-delà des facteurs influençant l'inscription des réformes sur l'agenda du gouvernement, d'autres aspects peuvent déterminer l'acceptabilité et l'ordre de priorité des réformes à retenir. Il s'agit notamment du coût de la non réforme des bénéfices attendus de la forme. Inscrire une réforme et décider de la priorité qu'elle occupera sur l'agenda dépendra de l'arbitrage que vont opérer les décideurs entre les bénéfices attendus du changement et le coût du *statu quo*. Préparer une réforme exige donc de connaître les conditions sous-jacentes à l'établissement de l'agenda politique des réformes (Cf. Box. 8).

B.2 Gérer les complexités de la conception d'une réforme.

Généralement, les décideurs politiques ont au départ une vision assez vague et une compréhension assez sommaire des perspectives et des besoins de réforme. Toutefois, les contours et les aspects importants de la réforme finissent par se préciser. Durant l'étape de la définition des contours de la réforme et des mesures à entreprendre, un diagnostic des problèmes devrait contribuer à construire un "modèle" de proposition de réformes fournissant une représentation qualitative ou verbale de la politique de réforme à adopter. Un filtrage des mesures de réforme les plus efficaces complèteront alors le travail de conception.

Telle que décrite ici, la phase de conception semble à priori simple. Mais elle n'est pas dénuée de complexités. En effet, définir l'envergure, le point focal et les contours de la réforme suppose d'établir des arbitrages fondés sur des analyses technico-économiques révélant les variables clés de la réforme, ou encore les mesures de réformes susceptibles de faire la différence.

L'exercice de définition des contours de la réforme suppose également de tenir compte des considérations de faisabilité, elles-mêmes dépendantes d'une analyse pertinente des contraintes politico-institutionnelles et des options retenues par les parties prenantes externes, notamment si la réforme s'inscrit dans le cadre d'une PBL. *In fine*, cet exercice devrait révéler les avantages et les inconvénients ou les gains et les pertes associés au traitement du problème qu'une réforme ou des scénarios de réforme devraient solutionner. Ce même exercice doit également contribuer à identifier les institutions à impliquer dans la mise en œuvre et doit prévoir les modalités de coordination de leurs actions (*Cf. Box. 9*).

B.3 Adoption et décision d'application de la réforme

L'adoption et la décision d'appliquer une réforme est une étape du processus de réforme qui comporte deux dimensions: une dimension formelle et une dimension informelle.

La dimension formelle renvoie au cadre politico-institutionnel. Dans un régime parlementaire, les projets de réformes proposés sont discutés, débattus et, le cas échéant, votés. Dans un régime présidentiel, certaines procédures permettent à l'exécutif de décider de l'adoption d'une réforme sans passer par le vote du parlement¹⁷.

La dimension informelle renvoie plutôt à l'action des *lobbys*, aux négociations informelles autour du projet de réforme, aux divers marchandages, au recours aux manifestations et à l'utilisation des médias par certaines parties prenantes (syndicats).

Il est à noter que ces dimensions demeurent spécifiques au contexte local des réformes. En effet, lorsqu'une réforme est engagée dans le cadre d'une PBL, elle échappe au contexte local de

l'adoption car le gouvernement est censé avoir accepté le principe de la réforme lors de la signature du document de prêt.

S'agissant de l'aspect décisionnel, il implique de définir les actions nécessaires à l'adoption de certaines mesures spécifiques de réforme ou à l'adoption de la réforme dans son ensemble. La définition des actions devrait être accompagnée d'une spécification des moyens à mobiliser pour la concrétisation des différentes actions. Il y a lieu également de cerner les acteurs (institutions, organismes, agences...) intervenant au niveau de chaque décision ou action. La phase de décision suppose par ailleurs de définir le séquençage optimal (*critical path*) des actions et des décisions à entreprendre à la fois du point de vue de l'ordre de priorité des actions et du rôle précis des institutions intervenant au niveau de chaque action. La phase décisionnel suppose, enfin, de procéder à l'estimation du temps nécessaire aux différentes actions, décisions et étapes de la réforme ainsi qu'une estimation du temps global requis (*Cf. Box. 10*).

B.4 Mise en œuvre de la réforme

Réussir l'implémentation d'une réforme suppose que les aspects clés de la réforme soient appliqués comme convenu et planifié au départ et que les mesures de réformes soient acceptées par les différentes parties prenantes. La réussite de l'implémentation d'une réforme passe également par la réalisation du changement à travers la collaboration et la coopération des divers intervenants concernés.

Il est toutefois utile de noter que de par leur nature différente, les réformes n'ont pas toutes les mêmes implications en termes de mise en œuvre. En effet, des réformes dites "*en trait de plume*" (*stroke of the pen*), souvent consignées dans des décrets ou des lois ordinaires en vue de la création d'instances ou de commissions, peuvent être moins compliquées à implémenter et plus facilement

gérables. En revanche, des réformes qui s'inscrivent dans la durée et qui nécessitent des changements comportementaux tant de la part des parties prenantes que de la part des organismes concernés sont plus difficiles à implémenter.

Loin de vouloir minimiser leur impact, les réformes "en trait de plume" demeurent importantes pour initier un changement et pour signaler aux agences gouvernementales et au public en général la direction des changements futurs. Cependant, ce type de réforme ne conduit pas automatiquement à l'implémentation d'un changement majeur en termes d'incitations, de comportements, d'organisation des activités à conduire et de résultats attendus (*Cf. Box. 11*).

B.5 Soutenabilité de la réforme

Faire en sorte qu'une réforme perdure dans le temps en dépit de l'évolution de l'environnement politique et socio-économique est l'un des défis majeurs des décideurs politiques. Pour gagner ce défi, un gouvernement doit faire en sorte de maintenir le noyau dur de la réforme tout en agissant en faveur de son acceptation la plus large possible. La soutenabilité de la réforme implique également d'introduire de nouvelles mesures non prévues initialement mais qui peuvent s'avérer indispensables pour protéger le noyau dur de la réforme. Enfin, assurer la durabilité d'une réforme suppose de la part d'un gouvernement d'agir contre les contraintes institutionnelles susceptibles de limiter son efficacité.

2.2 Mesures de la résistance potentielle aux réformes: quelques proxys.

Pour évaluer les chances d'acceptation d'une réforme, *Duncan (2013)* propose une batterie d'indicateurs conçus comme des proxys pour mesurer l'attitude de différentes parties prenantes.

Certaines de ces proxys fournissent une mesure directe de l'attitude par rapport à la réforme, d'autres permettent une mesure indirecte c'est-à-dire par anticipation de la réaction des diverses parties prenantes. Il est à noter que certaines proxys se basent sur des critères quantifiables alors que d'autres proxys font appel à des critères qualitatifs évalués dans des rapports spécialisés (*Doing Business, Governance Matters Index...*). Le tableau 1 qui suit énumère l'ensemble des indicateurs de résistance potentielle relatif à chaque profil d'intervenant dans la réforme.

Tableau 1. Indicateurs de résistance potentielle aux réformes.

Parties prenantes à la réforme	Indicateurs de résistance potentielle à la réforme
Gouvernement / Politiques	- Etendue et degré de restriction du commerce - Barrières à l'entrée pour l'investissement local et étranger. - Etendue des activités économiques soumises à autorisation - Stabilité politique - Redevabilité et application de la loi (rule of law)
Administration	- Part de l'emploi public dans l'emploi total - Etendue et coût de la réglementation relative à la pratique des affaires - Capacité du secteur public à mettre en œuvre les réformes - Corruption et application de la loi
Secteur privé	- Etendue des restrictions au commerce - Barrières à l'investissement étranger
Entreprises publiques	- Nombre d'entreprises publiques - Part de l'emploi dans les entreprises publiques dans l'emploi total.
Syndicats	- Etendue des restrictions au commerce - Barrières à l'investissement privé et étranger - Implication des syndicats dans les entreprises publiques et privées
ONG	- Liberté des médias et de la presse - Responsabilisation et influence - Reconnaissance des ONG par le gouvernement
Société (consommateurs - contribuables)	- Responsabilisation et influence - Liberté des médias et de la presse - Impact distributif des réformes (régions, activités, catégorie de revenu)

Source: Duncan (2013).

Chapitre II

La gouvernance des réformes : Les leçons des expériences étrangères

La conception, l'adoption et l'application des réformes s'inscrivent dans un environnement économique, politique et institutionnel qui influence inévitablement le contenu et la conduite des réformes.

Il est utile de rappeler que l'analyse en termes d'économie politique porte sur l'interaction des processus politiques et économiques dans une société. En particulier, elle élucide comment le pouvoir et les ressources sont distribuées et contestés dans différents contextes, et donne un aperçu sur les intérêts, les incitations, les règles et les institutions sous-jacents.

Cette configuration d'interactions doit être prise en considération pour retenir la forme de gouvernance des réformes la plus efficace : dans quelle mesure doit-elle reposer sur une démarche autoritaire ou participative ? Une négociation par item ou transversale ? Comment gagner l'adhésion et l'approbation du plus grand nombre ? Comment exploiter pleinement les facteurs de réussite des réformes et contourner les obstacles qui les menacent d'échec ? En d'autres termes, il s'agit de définir le degré et la forme de concertation, le cadre participatif, les circonstances économiques et les conditions politico-institutionnelles favorables ou faisant obstacles aux réformes et sur lesquels doit reposer la conception et la mise en place d'un programme de réformes de

manière à favoriser son acceptation par le plus grand nombre et assurer sa mise en place conformément aux objectifs fixés.

I. Les mécanismes de gouvernance

La revue de la littérature nous a permis de constater que six cadres ou mécanismes de gouvernance prédominent. La première remarque est que dans leur très grande majorité, ils ont été élaborés par des organismes donateurs (tableau 2). Ces organismes ont pris conscience que l'échec de leurs interventions à produire les résultats attendus est en grande partie dû à la non prise en compte de la politique, de la "volonté politique" ainsi que du contexte local qui sont déterminants pour le développement. La raison principale est que les politiques et programmes de développement ont été planifiés et exécutés d'une manière technique, fondée sur la présomption que l'expertise et l'aide étaient suffisantes pour générer de la croissance. La deuxième remarque est qu'ils sont souvent centrés sur la relation entre les facteurs politiques, les conditions économiques et les institutions, mais emploient des approches analytiques différentes.

Tableau 2. Les grilles d'analyse des mécanismes de gouvernance des politiques de réforme.

Noms	Organismes	Méthodes
Power Analysis	Swedish International Development Agency (SIDA)	- Analyse macroéconomique. - Liens entre droits de l'homme, démocratie et réduction de la pauvreté. - Analyse des relations formelles et informelles entre les institutions et les agents. - Importance du processus.
Drivers of Change (DOC)	Department for International Development (DFID), U.K	- Analyse macroéconomique. - Facteurs structurels et institutionnels qui soutiennent ou entravent la réduction de la pauvreté.
Strategic Governance and Corruption Analysis (SGACA)	Netherlands Ministry of Foreign Affairs	- Niveau macro, niveau local et sectoriel. - Aspects formels et informels de la gouvernance. - Relations État-société.
Poverty and Social Impact Analysis (PSIA)	World Bank	- Niveaux Macro, méso et micro. - Focalisation sur des réformes spécifiques. - Impact redistributif des interventions politiques avec un intérêt particulier pour les populations pauvres et vulnérables. - Analyse des structures de la société et des relations de pouvoir.
Problem-Driven Governance and Political Economy (PGPE)	World Bank	- Niveau macro, local et sectoriel. - Politiques ou projets spécifiques. - Défis et opportunités de réformes. - Analyse des raisons de l'échec ou de la réussite des réformes (opérationnalisation de l'analyse de l'économie politique)
Making Reform Happen	OECD	- Approche sectorielle. - Mise en valeur des meilleures pratiques en matière d'élaboration des politiques de réformes. - Mise en place et gouvernance des politiques de réformes.

Ces approches cherchent à analyser les acteurs, les institutions et les structures qui influencent les politiques de la

pauvreté et de développement au niveau macro. "Power Analysis" élaborée par la "Swedish International Development Agency" (SIDA) et "Drivers of Change" (DOC) du DFID-UK sont des approches macroéconomiques qui se penchent sur les acteurs, les relations, les structures et les institutions aux niveaux formels et informels. Elles cherchent à déterminer comment le pouvoir est réparti et exercé et quels sont les facteurs susceptibles d'impulser ou d'entraver la réduction de la pauvreté et elles positionnent les donateurs comme des acteurs politiques. Cependant, si l'approche SIDA a tendance à mettre l'accent sur les liens entre droits de l'homme, démocratie et réduction de la pauvreté, l'approche DOC du DFID se concentre plutôt sur les facteurs structurels et institutionnels qui soutiennent ou entravent la réduction de la pauvreté.

La "Strategic Governance and Corruption Analysis" (SGACA) élaborée par "Clingendael Institute" pour le compte du ministère des affaires étrangères des Pays-Bas fournit un cadre pour aider à analyser le climat de gouvernance et de corruption d'un pays. Il met en évidence l'impact du contexte local et l'importance des processus politiques et sociaux dans l'amélioration de la gouvernance. De manière identique au Drivers of Change" (DOC) du DFID-UK, le "Power and Change Analysis" (PCA), qui est au cœur du processus de l'approche SGACA, tient compte des fondements de la société, des règles du jeu, du contexte en cours ainsi que des principaux acteurs et parties prenantes.

Parallèlement à ces développements, la Banque mondiale a conçu une approche globale pour l'analyse des impacts sur la pauvreté et le social (Poverty and Social Impact Analysis (PSIA)). Elle vise à aider les gouvernements et la Banque Mondiale à anticiper et faire face aux conséquences possibles des interventions politiques sur le bien-être des divers groupes d'acteurs, compte tenu des contextes sociaux et politiques. Il intègre divers niveaux

d'analyse: macro (contexte du pays), méso (de la mise en œuvre de la politique) et micro (impact de la politique).

Alors qu'à l'origine l'approche PSIA était destinée à l'étude de l'impact des interventions politiques sur les pauvres, l'approche a ensuite été affinée pour inclure les non-pauvres. Elle est considérée d'une grande utilité pour déterminer les groupes qui bénéficient des réformes et ceux qui en sont affectés ainsi que les impacts positifs et négatifs. L'aspect novateur du PSIA est l'application d'outils et de techniques d'analyse sociale, politique et économique en vue de déterminer l'impact des politiques de réformes sur l'ensemble de l'économie. L'analyse économique se concentre sur les coûts et avantages des interventions politiques sur les ménages et les individus et vise à prédire les changements de comportement. L'analyse sociale complète cette perspective en analysant la structure des sociétés et ainsi détermine comment leurs caractéristiques peuvent affecter la conception et la mise en œuvre des réformes. Cela inclut une attention particulière sur la nature des relations de pouvoir et la réalité sociale des acteurs et institutions concernés ou impliqués dans le processus de la politique de réforme. L'analyse sociale reconnaît ainsi l'influence de mécanismes institutionnels et les questions d'économie politique sur le processus de réforme.

Plus récemment, la Banque Mondiale en vue d'introduire l'analyse de la gouvernance et de l'économie politique de manière plus systématique, a développé un nouvel outil d'analyse qui est le "Problem-Driven Governance and Political Economy Analysis" (PGPE). Cet outil synthétise les leçons et expériences tirées des travaux de diagnostic réalisés à propos de la corruption, de la gouvernance et des analyses de politiques économiques. Il s'intéresse en particulier aux défis et opportunités de réformes et analyse les raisons de l'échec ou de la réussite des réformes.

II. L'approche de l'OCDE : un inventaire des meilleures pratiques.

L'approche de l'OCDE (OCDE, 2010 a et b) se base sur l'examen des réformes tentées ou réalisées dans les pays de l'OCDE en matière de réforme des politiques publiques. Elle répertorie, les problèmes particuliers auxquels se heurtent les réformes et les solutions qui pourraient éventuellement y être apportées dans différents domaines, à savoir le marché du travail, les marchés de produits, les retraites, l'enseignement, la santé, la fiscalité et l'environnement.

2.1. Les principales leçons à tirer.

L'étude comparative des différentes expériences en matière de politiques de réformes fait ressortir une série de préalables qui est traduite par une *check list* à l'attention des décideurs publics.

Tableau 3: Check-list des préalables à vérifier avant d'engager des réformes

1. Est-ce que les autorités ont bénéficié d'un mandat électoral clair pour entreprendre des réformes ?
2. Quel argumentaire utiliser pour démontrer la nécessité d'un changement et/ou la pertinence et l'opportunité des solutions proposées aux différents acteurs ?
3. L'argumentaire utilisé en faveur des réformes est-il appuyé par des preuves et de solides analyses ?
4. Les institutions en place peuvent-elles gérer efficacement la réforme, de la conception à la mise en œuvre, ou est-il nécessaire de renforcer ces institutions ou d'en créer de nouvelles ?
5. A-t-on clairement identifié les responsables tant au niveau politique qu'institutionnel chargés de mener à bien les réformes ?
6. Quel est le calendrier prévu pour la conception, l'adoption et la mise en œuvre ?

7. Quelle est la stratégie mise en place pour impliquer les principaux acteurs concernés par les réformes ?
8. Ces acteurs ont-ils été convaincus de soutenir ces réformes ?
9. Dans quelle mesure peut-on ou doit-on passer outre à leurs objections ?
10. Devraient-ils être indemnisés pour leurs pertes prévues - et, si oui, comment et dans quelle mesure ?

Les situations observées montrent qu'une réforme à grande échelle a plus de chance de réussir lorsque les décideurs publics peuvent s'appuyer sur un mandat électoral obtenu à l'issue d'une campagne électorale durant laquelle la nécessité de la réforme a été démontrée et les projets ont été exposés, clairement et totalement, dans l'intention de les appliquer une fois élu. En effet, un tel mandat électoral permet au gouvernement de se placer dans une position où les électeurs et les autres acteurs ont plus de chance d'accepter les propositions de réforme. Les réformes non prévues et engagées en réponse à des chocs exogènes ne sont viables que si elles génèrent des effets bénéfiques visibles à court terme. Au-delà de la campagne électorale en elle-même, plusieurs études ont montré que l'adhésion du plus grand nombre d'acteurs doit également se faire à travers des campagnes de communication qui se concentrent sur la nécessité de ces réformes, sur les coûts qu'impliquerait leur absence et enfin sur leurs objectifs à long terme.

Au niveau de l'argumentaire utilisé pour convaincre les différents acteurs, les réformes réussies ont été appuyées par de solides études élaborées par des organismes indépendants et jouissant d'une crédibilité à même de convaincre les différents partenaires. En outre, des institutions efficaces sont nécessaires pour conduire les réformes de la conception à l'implémentation, sous la houlette d'un leadership politique fort. A ce propos, la "Australian Productivity Commission" est citée en exemple en tant qu'organisme novateur en matière de production d'études et de conseils en vue d'améliorer les performances économiques de

l'Australie à tous les niveaux. Cette commission est dotée de l'autonomie administrative et financière, et ses rapports, présentant différentes alternatives de politiques économiques touchant à un large éventail de sujets, sont d'abord discutés par tous les partenaires sociaux avant d'être soumis au gouvernement et au parlement en tant que document de travail.

Compte tenu des nombreuses consultations et études nécessaires pour mettre en place des réformes, la conduite des réformes nécessitent une longue période de gestation qui doit précéder la période d'implémentation, elle-même, s'inscrivant dans une durée longue pour des réformes comme celles de la santé, de l'éducation ou des retraites. Mais, les expériences de réformes montrent qu'il existe un avantage important, en termes de probabilité de réussite, à mener une action réformatrice durant les deux premières années du gouvernement au pouvoir. Elles montrent également que cet avantage ne fonctionne uniquement que si le gouvernement possède au préalable un mandat électoral. La prime à la rapidité repose sur le fait que plus une élection est proche, plus l'aversion au risque des autorités publiques augmente et/ou la cohésion gouvernementale s'affaiblit. Néanmoins, un autre effet opposé peut se manifester en faveur d'une augmentation des chances de succès d'une réforme : l'approche d'élections peut stimuler une réforme quand l'électorat lui est très favorable et que les grands partis ont une position assez proche.

Comme signalé ci-dessus, la cohésion gouvernementale est un facteur crucial de réussite. Si les membres d'un gouvernement ne font pas preuve d'unité autour de la réforme à mener, le signal d'ambiguïté, qui en découle, affaiblit la position du gouvernement, face à une opposition qui cherche à tirer profit de cette vulnérabilité, et augmente les risques d'échec. Il ressort des expériences de réforme des pays de l'OCDE que la cohésion du gouvernement est même plus importante que des facteurs

politiques tels que la composition du gouvernement, son assise parlementaire ou l'état de l'opposition (voir ci-dessous).

Afin de limiter ou d'éliminer les sources de blocage provenant d'une opposition d'intérêts particuliers, les gouvernements peuvent avoir recours à différents moyens d'impliquer les principaux acteurs. Le premier consiste à intégrer de façon participative, lors de la conception de la réforme, les acteurs concernés par sa mise en œuvre. Comme cité précédemment, cette concertation peut se réaliser au niveau des comités de direction des institutions chargées d'élaborer les réformes de la conception à l'évaluation de leur implémentation.

Néanmoins, cette stratégie n'efface pas les antagonismes d'intérêt qui peuvent conduire la concertation à l'échec. C'est pour cette raison que le véritable élément moteur qui assure le succès des réformes reste l'impulsion gouvernementale. Le gouvernement doit intervenir en incitant les différentes parties à réaliser les efforts nécessaires pour parvenir à un accord soit en récompensant les partenaires sociaux de leur coopération, soit en brandissant une menace crédible d'action unilatérale en cas d'échec. En l'absence de ces mécanismes incitatifs, dont le degré de persuasion augmente avec la détermination du gouvernement, les partenaires sociaux sont peu encouragés à réaliser des concessions. Un autre moyen de contourner les sources de blocages, émanant des acteurs institutionnels comme les syndicats, consiste à obtenir leur approbation en leur proposant d'être une partie intégrante de la nouvelle configuration institutionnelle qui résulte de la réforme.

Concernant les compensations, il apparaît clairement qu'elles sont nécessaires pour atténuer les risques d'opposition. Mais, celles-ci ne doivent pas être excessives dans le sens où elles risquent de compromettre les fonctions essentielles de la réforme. Si une réforme contient des mesures qui remettent en cause un « droit acquis », les stratégies les plus courantes de compensation consistent à exempter de la réforme une partie de certains groupes,

voire d'introduire une clause de réexamen qui donne aux acteurs impliqués l'opportunité de démanteler la réforme de façon à ce qu'ils acceptent son adoption.

2.2. Les expériences sectorielles.

La réforme des marchés de produits

C'est l'un des domaines où il a été observé une assez grande convergence au niveau des pays de l'OCDE. La tendance est à un renforcement des régimes de concurrence et des institutions concernées ainsi qu'à l'ouverture à la concurrence de secteurs auparavant protégés. Elle fait suite aux pressions concurrentielles internationales ainsi qu'aux conventions internationales. En outre, un des arguments majeurs avancés est que la déréglementation peut accélérer la réaffectation nécessaire des ressources et, en réduisant les coûts de production, permettre de venir en aide à des entreprises en difficulté sans que cela ait d'incidences budgétaires.

Les réformes des marchés de produits sont généralement lancées en période de faible croissance, voire de crise, de manière à améliorer la performance macroéconomique à court terme. Leur réussite est indépendante de la couleur politique du gouvernement qui les engage. Cependant, il a été difficile de persuader les différents acteurs ainsi que l'opinion publique de l'intérêt de ces réformes en termes de rapport global coûts-avantages. Il est même possible d'avancer l'idée que l'importance d'un mandat électoral sur les chances de réussite d'une réforme est relativement faible pour le cas des déréglementations des marchés. La compréhension de cette dernière catégorie de réforme peut échapper au grand public compte tenu de sa dimension sectorielle et des connaissances techniques qu'elle exige. Non seulement les débats autour de la déréglementation de marchés spécifiques peuvent être inintelligibles pour le plus grand nombre mais les conséquences sur les gains individuels des citoyens-électeurs sont très difficiles à évaluer. De plus, les coûts du *statu quo* sont souvent cachés. Les différentes études ont assez clairement identifié le type

d'entreprises qui pourraient être touchées et quels emplois seront mis en danger, mais elles ont été incapables de déterminer qui pourrait payer le prix du statu quo.

Les réformes réussies des marchés de produits ont généralement introduit des dispositions transitoires destinées à éviter que les producteurs ou consommateurs concernés ne voient leur situation économique se modifier de façon prononcée. Les problèmes les plus difficiles se sont posés lorsque les rentes procurées par une réglementation anticoncurrentielle ont été capitalisées dans les prix des actifs : les détenteurs de ces actifs n'ont pas nécessairement profité de la réglementation antérieure, mais ils ont été touchés par la réforme. Une compensation directe ou d'autres formes d'aide temporaire se sont révélées nécessaires en pareil cas.

La réforme du marché du travail

Les différentes expériences montrent qu'une réforme « en profondeur » du marché du travail est sans doute beaucoup plus difficile à court terme. Elle a cependant d'autant plus de chance de réussir qu'elle est engagée immédiatement après une élection sachant que les effets bénéfiques d'une telle réforme émergent avant même la fin d'un cycle électoral. Les réformes réussies ont le plus souvent été lancées par des gouvernements de centre-gauche, parfois avec le soutien de partis de centre-droit ou poursuivies par un gouvernement de centre-droit. La mise en œuvre des réformes du marché du travail semble être plus facile en période de reprise. Compte tenu des délais qu'implique le processus d'élaboration des politiques publiques, les réformes doivent être conçues et adoptées au milieu d'une phase de contraction de manière à être mises en œuvre au moment de la reprise, lorsque l'amélioration du marché de l'emploi peut faciliter leur réalisation. En d'autres termes, c'est

immédiatement après une récession qu'une réforme a le plus de chances d'être réussie.

Un fort niveau de chômage est également un élément de la conjoncture économique qui est favorable à la réussite d'une réforme du marché du travail, à l'exception des réformes destinées à assouplir la législation protectrice de l'emploi. En effet, lorsque le chômage est élevé, ce type de réforme de l'emploi est confronté à une résistance exacerbée de la part des travailleurs sous contrat à durée indéterminée car, dans ce contexte, ces derniers accordent plus de valeur à la protection de l'emploi. De plus, les pouvoirs publics eux-mêmes hésiteront à assouplir la législation sur la protection de l'emploi par crainte de destructions d'emplois encore plus massives. En d'autres termes, un chômage élevé contribue à laisser pratiquement inchangée la situation des travailleurs titulaires de contrats de durée indéterminée et à renforcer les chances de réussite des réformes qui visent essentiellement les travailleurs « non intégrés », c'est-à-dire les nouveaux arrivants, les travailleurs ayant des contrats atypiques, les chômeurs et les autres bénéficiaires de prestations sociales.

Si ces réformes, généralement menées dans le cadre d'une concertation tripartites, peuvent se révéler bénéfiques, elles peuvent aussi contribuer à accroître le « dualisme » du marché du travail. La logique de compensation qui doit conduire une réforme structurelle peut amener un maintien des droits acquis notamment au niveau du contrat de travail. Un grand nombre de salariés titulaires d'un contrat à durée indéterminée peuvent échapper à un nouveau régime en limitant les réformes aux nouveaux contrats ou à certains types d'emploi.

La réforme des retraites

La diminution des taux de natalité et de l'allongement de l'espérance de vie a mis sur le devant de la scène la problématique

de la réforme des retraites, étant donné ses conséquences sur les systèmes publics de retraite. La réforme des retraites semble être un domaine dans lequel un mandat électoral clair préalable et la communication publique est particulièrement importante. Bien que les différentes études montrent qu'il soit encore difficile de déterminer la façon dont les efforts doivent être répartis, le besoin de réforme est néanmoins largement admis.

Les différentes expériences en matière de réforme des retraites soulignent la nécessité de mener des études et des consultations approfondies et les risques soulevés par une trop grande précipitation. Cela est d'autant plus important que le succès des réformes de retraites est indépendant du calendrier électoral ainsi que des aléas conjoncturels, puisque les effets à en attendre ne se font ressentir qu'au-delà d'un seul cycle électoral. Autre atout en faveur des réformateurs, le dossier des retraites semble dépasser les clivages politiques traditionnels. Cependant, une condition préalable fondamentale doit être vérifiée pour assurer les chances de réussite des réformes des retraites : l'assainissement budgétaire. Celle-ci permet de faire face aux tensions budgétaires qui apparaissent avec le décalage temporel entre les coûts budgétaires immédiats des réformes structurelles et leurs effets qui se manifestent à long terme.

Pour obtenir l'adhésion des parties prenantes, la conduite des réformes des retraites peut reposer sur des concertations tripartites impliquant le gouvernement et les partenaires sociaux. Plus encore, les réformes réussies des retraites attribuent souvent un rôle aux syndicats dans l'administration et la gestion des organismes de retraite. Par ailleurs, les stratégies de réforme les plus efficaces ont souvent comporté des périodes de transition relativement longues, qui ont pour effet de soustraire des groupes importants aux effets de la réforme. Cela permet en général de faire en sorte que les travailleurs âgés, dont les intérêts sont souvent au centre du débat sur la réforme des retraites, ne soient pratiquement

pas touchés par les nouvelles mesures. De cette manière, les catégories des individus les plus jeunes sont les seules à supporter l'essentiel des coûts d'une réforme des retraites sans, pour autant, provoquer un conflit entre générations qui ne s'est jamais observé à travers les expériences examinées.

La réforme de la fiscalité

Les différentes études réalisées par l'OCDE ont montré que le cadrage des débats sur la réforme de la fiscalité est déterminant : en envisageant le système fiscal dans son ensemble, au lieu de se concentrer sur des éléments isolés, les responsables politiques peuvent mieux faire comprendre les problèmes qui se posent tout en tenant compte de considérations d'efficience et d'équité. Il est recommandé de promouvoir les réformes sous la forme de vastes programmes permettant d'éliminer les distorsions, tout en répartissant le plus largement possible les avantages et les coûts d'ajustement. Étant donné qu'une réforme fiscale est généralement un processus long et complexe, la formulation d'objectifs généraux peut contribuer à préciser le sens de la réforme pour les agents concernés, tout en permettant de résister plus facilement aux groupes de pression. Des organes indépendants chargés d'évaluer l'impact probable des projets de réforme sur le plan du comportement des contribuables, des recettes, de l'équité et de la facilité d'administration ont souvent un rôle à jouer à cet égard ; le rôle de l'administration fiscale, en particulier, est souvent déterminant. Enfin, le choix du calendrier de mise en oeuvre peut avoir une influence cruciale. Les réformes touchant la fiscalité des entreprises, en particulier, peuvent avoir des effets dévastateurs sur celles-ci si elles ne sont pas mises en oeuvre progressivement.

La réforme des politiques d'environnement

Les études comparatives menées par l'OCDE dans le cadre du projet "Making Reform Happen" aboutissent à un certain nombre d'enseignements quant aux moyens de promouvoir une réforme des politiques d'environnement. Premièrement, comme dans d'autres domaines, il est indispensable de mobiliser les parties prenantes et l'opinion publique. Deuxièmement, si la recherche ne peut à elle seule « neutraliser » les forces politiques, rien ne peut se substituer à des analyses approfondies et concrètes pour défendre une réforme devant les groupes concernés et les électeurs. Troisièmement, la dépendance historique implique que le choix des moyens d'action dépend dans une certaine mesure des institutions et régimes réglementaires en place. Quatrièmement, des considérations concernant les conséquences des réformes en termes de compétitivité et de redistribution sont souvent indirectement prises en compte par le biais d'exemptions partielles et/ou temporaires de l'application de certaines dispositions, d'aides temporaires et de longs délais de mise en oeuvre. Cependant, il faut veiller à ce que ces mesures soient découplées de l'activité polluante et n'immobilisent pas des ressources dans des activités auxquelles il faudrait mettre un terme. Enfin, si un système d'échange de permis doit être mis en place, il sera peut-être nécessaire, pour des raisons politiques – même si cela n'est pas souhaitable d'un point de vue économique – d'accorder gratuitement un certain nombre de permis au principaux pollueurs (au titre des "droits acquis"). Dans ce cas, les pouvoirs publics devront assurer une transition progressive vers un système reposant intégralement sur l'adjudication de permis.

Les réformes des politiques sociales : enjeux concernant l'enseignement et la santé

Il apparaît clairement que dans ces deux domaines, les prestataires sont généralement organisés en lobby bien structurés et très actifs et de ce fait peuvent exercer une influence énorme sur le processus de réforme, notamment parce que la mise en oeuvre concrète de celui-ci exige souvent leur coopération. Par ailleurs, il n'y a pas de consensus sur la manière d'évaluer les résultats en matière de santé et d'enseignement. Cela tient en partie à la multiplicité et à la complexité des objectifs à atteindre dans les deux domaines, mais aussi à l'absence d'indicateurs fiables, généralement acceptés, de la qualité des résultats et de leur valeur. En outre, les politiques menées dans ces deux domaines se caractérisent en général par de très longs délais de mise en oeuvre, depuis leur conception jusqu'à leur application. Aucun gouvernement ne reste normalement aux affaires pendant un temps suffisant pour que les avantages découlant des réformes qu'il lance soient portés à son crédit.

Cependant, les différentes études qui ont été menées ont permis de tirer un certain nombre de leçons :

- Il est très rare que des changements très importants soient imposés aux professionnels de la santé ou aux enseignants ; les réformes réussies s'accompagnent en général de concessions parfois substantielles en leur faveur. Les réformes de la santé, en particulier, ont tendance à être coûteuses – même si elles sont censées contribuer à la maîtrise des coûts sur le long terme, elles impliquent souvent d'importantes concessions sur le court terme.
- Du fait de ce processus de négociation, les réformes supposent en général des études approfondies et de longs délais de préparation ; ce ne sont pas des domaines où des

réformes abruptes ont des chances d'être couronnées de succès.

III. Le cadre économique et politico-institutionnel propice à la réussite des réformes

Les expériences de réformes dans les pays de l'OCDE apportent également un éclairage particulier sur les conditions économiques et politico-institutionnelles qui assurent la bonne conduite des réformes dans le cadre d'un fonctionnement démocratique des institutions. Les enseignements qui découlent de cette dimension peuvent contribuer à élaborer, adopter et implémenter avec succès des réformes en Tunisie.

Tableau 5. Effet des facteurs politico-institutionnels et économiques sur la réussite des réformes dans les pays de l'OCDE

Domaines de réformes	Pays*	Période	Domaine***]	Degré de réussite	Mandat électoral	Cycle électoral	Assise parlementaire	Partis d'opposition faibles	Orientation politique du gouvernement	Composition du gouvernement	Conjoncture économique	Situation budgétaire	Niveau de chômage
Régimes de retraites	France	2003	Retraites	+++	oui	début		Oui	aucun impact		aucun impact		
	Mexique	2001-07	Retraites des fonctionnaires	++	oui	début		Oui				bonne	
	Pologne	1996-99	Régime générale des retraites	++	oui	fin						bonne	
	Italie	1994	Pensions de retraite	Echec	non	début						urgence budgétaire	
	Pologne	2003-05	Régime de Sécurité Sociale des agriculteurs	Echec	non	fin						urgence budgétaire	
Marché de l'emploi	Pays-Bas	2002-06	Assurance-invalidité	+++	oui	début	aucun impact		gouvernement de centre gauche.	aucun impact	reprise		chômage élevé ***
	Etats-Unis	1996	Système de protection sociale	++	oui	fin					urgence budgétaire		
	Allemagne	2002-05	Marché du travail	++	oui	début							
	Italie	1997 et 2002	Marché du travail	++	non	début		Oui			mauvaise		
	Espagne	1994 et 1997	Marché du travail	++	oui	début					reprise	bonne	
	Suède	1990-2002	Assurance maladie	+	non	fin					urgence budgétaire		
	France	1994	Contrat d'insertion professionnelle	Echec	non	début		Oui					
	Mexique	2001-03	Droit du travail	Echec	non	fin							
	Facteur favorable												
	Facteur d'échec												

* Echantillon de pays composé en prenant en compte la taille, la localisation, le niveau de revenu et la configuration institutionnelle afin de pouvoir tirer des enseignements d'un éventail le plus large possible.

** Les cas cités ne concernent que des initiatives de réformes effectivement engagées par les gouvernements.

*** Impact sur les réformes portant sur la législation protectrice de l'emploi.

N.B. : Le degré de réussite est déterminé en fonction des scores évalués par OCDE (2010). Un degré +++ correspond à un score de 5, un degré ++ à un score de 4, un degré + à un score de 2 et 3. L'échec est constaté avec un score de 0 et 1.

3.1 Les facteurs politico-institutionnels

Comme il a été signalé précédemment, Les aspects électoraux dans la conduite des réformes sont déterminants pour réussite des réformes. Ainsi, une réforme structurelle a plus de chance de réussir lorsque le gouvernement se repose sur un mandat électoral clair. Le tableau 4 montre, pour deux catégories de réformes structurelles que, les gouvernements qui se sont appuyés sur un mandat électoral obtiennent plus de résultat grâce à un électorat disposé à accueillir favorablement les réformes. C'est le cas pour la France, la Pologne et le Mexique dans le cas des réformes des retraites, et pour l'Allemagne, l'Espagne, les Etats-Unis et les Pays-Bas dans le domaine du marché du travail. Outre le mandat électoral, l'influence des aspects électoraux sur le destin d'une réforme apparaît à travers le calendrier électoral. En la matière, il apparaît que la probabilité de réussite d'une réforme augmente lorsqu'elle est engagée en début de mandat. Il en est ainsi pour les réformes des retraités exécutées par la France, le Mexique et l'Italie et pour les réformes de l'emploi en Italie, Allemagne, Espagne et Pays-Bas. Néanmoins, il est à remarquer que la Pologne est le seul pays à avoir bénéficié d'un effet favorable induit par l'approche des élections et que le cas de l'Italie illustre le fait qu'une action rapide n'est pas gage de réussite en l'absence d'un mandat électoral.

La structure politique du gouvernement et du parlement, ainsi que les relations et les interactions entre les deux, focalisent traditionnellement l'attention des observateurs politiques qui y voient, selon la configuration en place, des sources de réussite ou de blocage pour des réformes à mettre en œuvre. Or, la pratique des réformes dans les pays de l'OCDE montre qu'il faut rester prudent quant à la réelle influence de ces facteurs politiques sur la probabilité de réussite ou d'échec des réformes.

Un premier résultat montre que l'assise parlementaire sur laquelle le gouvernement peut s'appuyer (mesurée par sa majorité

législative ou l'absence d'une telle majorité) n'est pas toujours déterminante dans la mesure où des gouvernements disposant d'une confortable majorité parlementaire ont subi un échec dans la conduite de réforme alors que des gouvernements minoritaires ont, quant eux, connu un succès. Même si un gouvernement minoritaire a besoin de la coopération de l'opposition pour faire passer une réforme, une fois celle-ci acquise, il est fort probable que la réforme connaisse un destin heureux.

La faiblesse ou la division au sein des partis d'opposition semble également ne pas intervenir en faveur de la réussite des réformes puisque certaines de ces dernières ont échoué tandis que les partis d'opposition étaient fragilisés par une défaite électorale ou des luttes intestines. Néanmoins, le meilleur contexte pour engager des réformes controversées est celui qui est marqué par une opposition fragile. Les cas de la France et du Mexique pour les réformes des retraites et celui de l'Italie pour les réformes du marché du travail en sont un bon exemple. Un type d'opposition, dont la vigueur peut être déterminante pour l'issue d'une réforme, est celle qui est constituée par les syndicats. Certes, il ne s'agit pas d'une opposition politique à proprement dit, mais il s'avère que les divisions entre syndicats ou des problèmes syndicaux internes rendent plus probables la réussite des réformes du marché du travail.

Concernant le gouvernement lui-même, la couleur politique de l'exécutif n'influence pas substantiellement la probabilité de succès des réformes. D'un côté, la réforme des retraites semble dépasser les clivages politiques traditionnels. D'un autre côté, la réussite des réformes des marchés de produits demeure indépendante de l'orientation politique du gouvernement. Cependant, les réformes réussies du marché du travail ont le plus souvent été lancées par des gouvernements de centre-gauche, parfois avec le soutien de partis de centre-droit ou poursuivies par un gouvernement de centre-droit. Citons à titre d'illustration les

expériences de l'Allemagne et de l'Espagne, pays dans lesquels des gouvernements de centre-gauche ont mené une réforme du marché du travail après avoir notamment obtenu l'approbation ou le soutien d'autres partis politiques.

Enfin, la composition du gouvernement (un gouvernement constitué d'un seul parti ou d'une coalition comportant un parti nettement dominant) semble ne jouer aucun rôle sur l'issue d'une réforme.

3.2. Le contexte économique

Une des opinions la plus répandue dans l'économie politique des réformes est qu'une crise économique et/ou financière peut être comme une opportunité à saisir pour réaliser les réformes dont le fonctionnement de l'économie a besoin pour améliorer son efficacité. Les expériences des pays de l'OCDE vont à contre-sens de cette idée dans la mesure où il en ressort que la conjoncture économique n'a qu'un impact limité sur le succès des réformes engagées. La probabilité de réussite ou de blocage d'une réforme est identique en période d'expansion ou de ralentissement de l'activité économique. Néanmoins, la situation macroéconomique influe sur la décision de lancer une initiative de réforme à un moment donnée. Si les réformes des retraites sont engagées indépendamment des aléas conjoncturels, les effets des réformes des retraites se faisant sentir à très long terme, le tableau 5 montre, à travers les cas de l'Espagne, des Etats-Unis et des Pays-Bas que les réformes du marché du travail semblent être plus faciles en période de reprise.

Une conjoncture favorable à la réussite d'une réforme du marché du travail se caractérise également par un niveau élevé de chômage, à l'exception des réformes destinées à assouplir la législation protectrice de l'emploi. En effet, ce type de réforme de l'emploi est confronté à une résistance exacerbée de la part des travailleurs sous contrat à durée indéterminée, la valeur de la

protection de l'emploi augmentant avec la hausse du chômage. De plus, il fait craindre aux gouvernements une augmentation du chômage en période de récession. En d'autres termes, un chômage élevé contribue à la réussite des réformes qui visent essentiellement les individus en marge du marché du travail (les nouveaux entrants, les titulaires de contrats à durée déterminée, les chômeurs et les bénéficiaires de prestations sociales).

Au-delà du couple croissance-chômage, la situation qui caractérise les finances de l'Etat influence la probabilité de réussite des réformes. Une situation budgétaire saine conduit à maximiser les chances de succès des réformes notamment celles des retraites et du marché de l'emploi. Elle permet de faire face aux tensions budgétaires qui apparaissent avec le décalage temporel entre les coûts budgétaires immédiats des réformes structurelles et leurs effets qui se manifestent à long terme. Cela est d'autant plus vrai avec les réformes de retraites. Par ailleurs, des difficultés budgétaires ne peuvent qu'éloigner des priorités d'un gouvernement les réformes structurelles de long terme pour se focaliser sur des préoccupations budgétaires de court terme. Enfin, elles empêchent également le déploiement des dispositifs d'indemnisation ou des mesures transitoires en faveur des perdants des réformes structurelles. En somme, l'amélioration des finances publiques peut être considérée comme un préalable aux réformes pour en faciliter leur adoption et leur mise en application. Le Mexique et la Pologne avec leurs réformes des retraites et l'Espagne avec ses réformes du marché du travail ont connu chacun des réussites notamment grâce à un assainissement budgétaire antérieur qui leur a donné la possibilité de réaliser des concessions nécessaires.

IV. Biais de statut quo et captation de rente : les écueils à surmonter

Les expériences internationales regorgent de cas d'échec de réformes quelles que soient les caractéristiques des pays concernés (taille, localisation, niveau de revenu, configuration institutionnelle). Pour comprendre les facteurs d'échec qui trouvent une résonnance dans la configuration économique et politique de la Tunisie, les expériences de réformes examinées ici correspondent à celles menées par des pays connaissant une forte immixtion de l'Etat dans l'économie qui crée une imbrication des intérêts publics et privés. Cette promiscuité a provoqué des déséquilibres qui ont été et qui sont toujours visés par les mesures d'ajustements préconisées par les institutions financières internationales (IFI) de Bretton Woods : le FMI et la Banque mondiale.

Le soutien financier, sollicité par ces pays aux IFI de Bretton Woods, a comme contrepartie l'application de mesures d'ajustements macroéconomiques et structurels (principe de conditionnalité). Si le premier type de mesures se rapporte à des réformes qui parviennent à être adoptées et mises en œuvre, le second type soulève plus de difficulté dans la mesure où il s'agit de mettre en œuvre un nouveau mode de fonctionnement de l'économie qui bouscule les intérêts en place. L'analyse qui suit se concentre sur ces difficultés qui relèvent du biais de statu quo et de la captation de rentes (Lundahl et Wyzan, 2005 ; Ould Aoudia, 2006)

Le biais de statut quo provient de l'incertitude quant à la situation future des individus une fois la réforme mise en place. Ces incertitudes sont d'autant plus grandes que les réformes sont profondes, comme c'est le cas avec les réformes structurelles (réformes fiscale, financière, libéralisation et régulation des marchés, etc.) qui rencontrent des obstacles majeurs du fait de la

résistance des bénéficiaires du statu quo. Le basculement vers un système de prix qui repose sur les mécanismes de marchés internes, ou sur des prix mondiaux, conduit les dirigeants à la tête des entreprises fragiles, voire non-viables, à recourir à des moyens politiques pour assurer la pérennisation du système de distribution de valeur dont ils bénéficient plutôt que de réaliser les ajustements économiques nécessaires. Ces moyens correspondent essentiellement à l'utilisation d'un « capital relationnel » car, dans les pays où l'Etat est imbriqué dans l'économie, les relations personnelles, les connections et les jeux d'influence occupent une place centrale dans la vie économique.

En la matière, la Russie est un exemple emblématique de ce mode de fonctionnement qui est le résultat de l'héritage institutionnel de la planification et du développement d'une économie virtuelle (fondée sur l'illusion) qui renforce les incertitudes autour des conséquences des réformes¹⁸. Au cours de la vague de privatisation des années 1990 qui a conduit à un système économique oligarchique, des entrepreneurs se sont portés acquéreurs d'entreprises subissant des pertes non révélées par un système de comptabilité des coûts et prix qui a tendance à les sous-évaluer. Ils ont exploité leurs relations constituées au fil du temps pour obtenir des inputs et des clients afin de pouvoir poursuivre leurs activités même si celles-ci sont en réalité destructrices de valeur. Le rejet par ces entrepreneurs des réformes économiques qui vont dans le sens d'une telle restructuration de leurs activités fondée sur l'efficacité économique est motivé par la crainte de voir leurs entreprises disparaître. Si ces mêmes entrepreneurs ne mettent pas en œuvre la restructuration de leurs entreprises, c'est parce qu'ils se concentrent sur des activités d'influence, en exploitant leur capital relationnel, dont l'objectif est de préserver leurs rentes. Le pouvoir politique leur attribue ces rentes bien que celles-ci entretiennent des activités impliquant une destruction de richesse. Ces rentes sont issues de la redistribution des richesses des entreprises productives vers des entrepreneurs à la tête

d'entreprises, générant des pertes, dont la pérennisation est assurée artificiellement. Le tissu productif russe est donc marqué par le dénie de la destruction de valeur qui est le principal obstacle des réformes structurelles en Russie.

Une autre catégorie de pays s'illustre dans la faible capacité à mener des réformes structurelles à cause des biais de statut quo entretenu par une immixtion de l'Etat dans l'économie : les pays arabes méditerranéens. Le système économique et politique de ces pays repose sur une alliance entre l'élite dirigeante et l'élite entrepreneuriale qui aboutit à une structure du système productif caractérisée par un fort dualisme. D'un côté, il existe un nombre limité de grandes firmes étroitement imbriquées avec les États et, de l'autre, se trouvent des milliers de petites et très petites entreprises. Les firmes dominantes tirent profit de leur connexion en obtenant de l'Etat des privilèges prenant la forme de politiques économiques qui leur sont favorables et de mesures qui introduisent des distorsions de concurrence (Banque mondiale, 2009). En tant que insiders, la forte protection de leurs marchés par des barrières intérieures (barrières à l'entrée) et extérieures (protections commerciales) permettent aux firmes dominantes de s'accaparer des rentes au détriment des outsiders qui regroupent les actionnaires minoritaires et les autres investisseurs locaux et étrangers. La captation de rentes se reflète à travers le comportement des entrepreneurs qui sont peu disposés à prendre des risques et qui privilégient des projets à rentabilité à court terme et garantis par leur proximité avec les pouvoirs.

Dans cette configuration, les firmes dominantes correspondent à des acteurs politiquement puissants défendant le statu quo qui leur permet de préserver leurs rentes et s'opposant à toute réforme qui risque d'apporter « au cœur des systèmes productifs des transformations qui bousculent intérêts et traditions ». La logique qui consiste à préserver les rentes s'est notamment manifestée lors de la mise en œuvre des programmes

de privatisations dans les pays arabes méditerranéens. Dans tous ces pays (à l'exception de la Jordanie), ces programmes ont été amputés d'un accompagnement suffisant du cadre réglementaire permettant d'introduire un mode de fonctionnement concurrentiel et d'augmenter la productivité des entreprises. Dans un autre domaine, les changements mineurs opérés dans les systèmes bancaires et financiers des pays arabes méditerranéens s'expliquent par la forte concentration du capital et du faible dynamisme des entreprises qui reflètent les comportements de recherche de rente. Les entreprises ont peu recours aux financements externes, des banques comme du marché financier, sachant qu'elles financent leur activité essentiellement par autofinancement. Ajoutons à cela le fait que ces pays, à l'exception notable de la Jordanie et du Liban, sont restés en marge de la tendance à la libéralisation du compte de capital qui a traversé les pays émergents pendant les années 1990. De nombreuses contraintes sont maintenues telles que les restrictions de change, les limites de l'acquisition des banques domestiques par des investisseurs étrangers et des services que les banques étrangères peuvent offrir sur le marché local.

Le biais de statu quo peut également provenir de l'intervention de l'Etat dans l'économie qui se manifeste notamment par le rôle actif que celui-ci joue dans la régulation de la création et de distribution des richesses à travers la résolution des conflits d'intérêts au sein de la société. Dans ce cas, l'exécutif utilise les moyens de la redistribution dont il dispose pour attribuer une part des surplus économiques à des groupes d'individus qui, en retour, le gratifie de leur soutien politique. La Turquie s'illustre remarquablement dans ce type d'intervention. Les autorités politiques turques successives ont entretenu le rôle historique de l'Etat qui consiste à soutenir les revenus du capital. Ils ont donc procédé à une redistribution continue des surplus économiques au profit des détenteurs du capital privé. A titre d'illustration, cette position les a conduites à adopter une politique fiscale laxiste à

l'égard de l'évasion des revenus imposables du capital et des transactions privées officieuses.

Grâce à ce soutien traditionnel de l'Etat, les détenteurs du facteur capital ont bénéficié de rentes provenant d'une accapuration des surplus économiques. L'attribution de ces rentes a été maintenue y compris au dépend des équilibres budgétaires. Avec les hausses salariales et l'augmentation des termes de l'échange de l'agriculture vis-à-vis de l'industrie, l'Etat a procédé aux ajustements permettant de poursuivre le même schéma de création et d'absorption des surplus économiques au profit du facteur capital en laissant filer le déficit budgétaire. Le biais de statu qui en a découlé a empêché l'Etat à adopter des mesures fiscales lorsque l'ampleur des déficits budgétaires est devenue massive : plusieurs tentatives de réformes fiscales se sont succédé sans succès. En revanche, ce biais de statu quo a été à l'origine de la libéralisation du compte de capital en 1989 dans la mesure où cette mesure a ouvert la voie à une injection de liquidité dans l'économie qui participe au financement de l'accroissement des dépenses publiques. Les apports de capitaux étrangers de court terme ont permis de reporter les réformes consistant à améliorer la capacité de l'Etat à prélever des recettes publiques notamment par l'application de taxes supplémentaires sur les revenus du capital et par la lutte contre l'évasion des bénéfices imposables des sociétés.

Chapitre. III

Contenu technique et financement des réformes : une grille de lecture en termes d'économie politique

Le troisième chapitre sera consacré à une lecture en termes d'économie politique du contenu technique des réformes ainsi qu'aux dispositifs de leur financement ce qui permettra ainsi de traiter de leur mise en œuvre opérationnelle. Il sera particulièrement consacré à l'étude du cas de l'économie tunisienne, en adoptant quatre registres de lecture basés sur les vecteurs de pilotage des réformes, le cadre institutionnel des réformes, le calendrier d'exécution et le rythme des réformes et la traduction opérationnelle des réformes et en consacrant une section non négligeable à l'économie politique des réformes du secteur bancaire ainsi qu'à celle du secteur externe. On ne peut conclure sans faire remarquer que la mise en œuvre opérationnelle des réformes est tributaire à la fois du cadre de programmation budgétaire pour les périodes à venir mais aussi de la mobilisation escomptée des ressources de financement interne et externe sachant que, dans le même temps, l'ensemble de la programmation est soumis aux conditions de soutenabilité et de viabilité des schémas de financement à entreprendre.

I. Contenu technique des réformes

1.1. Un bref retour au référentiel international

1.1.1. Les réformes de 1^{ère} génération : le consensus de Washington ou l'économie politique des réformes reportées (delayed reforms).

Les réformes de la 1^{ère} génération, au début des années 1990, s'appuyaient sur le consensus de Washington qui visait surtout à diminuer le rôle de l'État et à accroître celui des marchés¹⁹. Présenté comme la solution-type à la crise de la dette de l'État, notamment suite à la décennie perdue des années 1980 en Amérique latine marquée par une profonde crise économique, une hyperinflation et surtout une crise de la dette extérieure, un paquet de réformes a été alors recommandé par les institutions multilatérales de Bretton-Woods²⁰ qui ont préconisé notamment les dix mesures suivantes:

- (i) une stricte discipline budgétaire,
- (ii) l'établissement de priorités en matière de dépenses publiques,
- (iii) une réforme fiscale (élargissement de l'assiette fiscale, diminution des taux marginaux),
- (iv) la libéralisation des taux d'intérêt,
- (v) un taux de change compétitif,
- (vi) la libéralisation du commerce extérieur,
- (vii) l'élimination des barrières aux investissements directs de l'étranger,
- (viii) la privatisation des monopoles ou participations ou entreprises de l'État,
- (ix) la déréglementation des marchés (par l'abolition des barrières à l'entrée ou à la sortie) et
- (x) la protection des droits de propriété privée.

Ce package a été à l'origine de la mise en place de programmes d'orthodoxes de stabilisation macroéconomique, essentiellement par le FMI, dont le principal objectif était le rétablissement des équilibres macroéconomiques (équilibre des comptes publics et de la balance des paiements courants) ainsi que la maîtrise de l'inflation. Ces programmes se sont traduits principalement par des mesures de libéralisation des prix et des échanges, l'établissement d'un système de change favorisant l'ouverture des économies et des restrictions monétaires et budgétaires. En revanche, la banque mondiale, via ses anciennes thérapies d'ajustement structurel a proposé de corriger ces programmes par des thérapies dites hétérodoxes en y indexant des politiques de redistribution de revenus i.e la possibilité de diminuer les inégalités de revenu (soins médicaux de base, éducation primaire, dépenses d'infrastructure....) ou plus généralement une politique de transferts sociaux ou de dispositifs de prix administrés.

C'est ainsi qu'à la gestion traditionnelle de la demande à court terme, se sont ajoutés des objectifs à moyen et long terme, impliquant des actions sur l'offre (restructuration du secteur public, privatisation, relance de l'offre exportable ou instauration de nouvelles lois favorables au capital étranger. A défaut de ces deux dispositifs, tout autre cadre de gestion macroéconomique était à l'époque qualifié de populiste²¹.

Cette première génération de réformes encadrée et supervisée par les institutions financières internationales (Banque Mondiale et FMI) a généré des déficiences, plus ou moins graves et réitérées, en l'occurrence²²: (i) un faible niveau de croissance expliqué en grande partie par le faible niveau du taux d'investissement, (ii) l'aggravation des déséquilibres sociaux, (iii) la lenteur des réformes sectorielles (secteur financier, entreprises publiques ...) du fait de la faiblesse des capacités institutionnelles d'accompagnement aux réformes, et surtout (iv) l'ampleur des

coûts de transition qui explique l'économie politique des réformes reportées (delayed reforms)²³.

1.1.2. Les réformes de 2^{ème} génération : l'impératif de prise en compte des aspects institutionnels

Appliquées à partir des années 2000, ces réformes ont cherché à nuancer les propositions précédentes et à les compléter en soulignant notamment le rôle des institutions. Une certaine prise de conscience que les réformes à caractère économique ne peuvent pas réussir sans l'adoption d'une approche participative et démocratique²⁴ s'est progressivement généralisée²⁵. Il s'en est suivi une première tentative d'autocritique du FMI²⁶ qui s'est interrogé sur le rôle de la qualité des institutions dans la prospérité des nations et sur les raisons pour lesquelles certaines nations se développent plus vite que d'autres²⁷.

1.1.3. Les réformes de 3^{ème} génération : l'intégration de la dimension tactique, en plus des aspects techniques et institutionnels

Au tournant des années 2000 se produit un changement de paradigme. En filigrane aux retombées de la crise financière globale et de ses effets de contagion systémique, l'avènement du printemps arabe et les crises économiques qui s'en ont suivies durant les périodes de transition ont contribué à démontrer que même en absence de chocs majeurs apparents, l'économie développe intrinsèquement des tendances cachées d'instabilité.

En d'autres termes, la genèse des crises s'opère toujours dans un contexte masqué par des signes artificiels de stabilité macroéconomique. C'est ce que Minsky qualifie de paradoxe de la tranquillité²⁸.

En effet, sous couvert de stabilité macroéconomique, d'autres facettes cachées de la qualité des institutions se sont en fait développées : capitalisme de copinage (crony capitalism)²⁹,

prédation de l'Etat (state capture)³⁰ ect... Certaines bonnes réformes peuvent créer des conditions de développement d'une économie de rente (rent seeking). Dans ce cas, il y a nécessairement des perdants et des gagnants³¹. Des corrections d'ordre tactique s'imposent alors à la mise en œuvre des réformes techniques et institutionnelles. Aussi, les réformes antérieures de 2^{ème} génération ne semblent plus concorder avec les nouvelles spécificités de l'ajustement macroéconomique post-révolutionnaire dans les pays en transition du printemps arabe.

La mise œuvre des réformes n'est plus un jeu contre la nature mais plutôt un jeu de stratégies mettant en confrontation des stratégies d'acteurs dans un cycle politico-économique : les gouvernements sont confrontés aux pesanteurs des groupes d'intérêt et des parties prenantes (stakeholders) qui estiment plus avantageux pour eux de reporter le rééquilibrage dans le temps : le gouvernement fait un choix intertemporel de popularité³². Il se produit en particulier une guerre d'usure³³ entre les acteurs de la réforme au sujet des coûts à supporter³⁴. D'autres variantes introduisent des logiques de marchandages (logrolling)³⁵ ou l'interaction de différents groupes d'intérêt en présence d'une institution internationale qui propose des réformes³⁶. L'approche à suivre pour réformer est alors associée soit à un consensus tripartite (impliquant une concertation sociale ou politique et même des négociations entre le gouvernement, les syndicats de travailleurs et les organisations d'employeurs) ou même multipartite (élargi aux partis politiques ou des composantes de la société civile).

1.2. Les vulnérabilités du pilotage des réformes

Le référentiel des expériences internationales de pays comparateurs qui ont mené des réformes économiques dans des périodes de transition politique³⁷ permet d'avancer deux scénarios :

(i) si une crise économique de départ peut plus facilement légitimer la mise en œuvre de réformes, elle est en revanche conditionnée par un inducteur exogène (external inducement) dans le cadre de dispositifs de financement extérieur généralement fournis par des instances multilatérales³⁸.

(ii) En revanche, les réformes conduites hors périodes de crises sont généralement tributaires d'un cadre de résilience qui fournit aux autorités une capacité d'adaptation macroéconomique aux réformes. C'est ainsi, qu'en matière budgétaire, les questions de soutenabilité et de viabilité de la dette publique et des budgets étatiques sont fondamentales. La politique budgétaire peut en effet influencer sur la mise en œuvre de la réforme structurelle, puisqu'il faudra financer les mesures accordant une compensation³⁹ à ceux qui perdent aux réformes. Dès lors, une mauvaise situation budgétaire pourra entraver la mise en œuvre de réformes structurelles. Dans le même ordre d'idées, la conduite de la politique monétaire peut contribuer à la réforme structurelle⁴⁰, en la dotant d'un ancrage intérieur, par exemple en faisant en sorte que leur banque centrale indépendante poursuive des objectifs de stabilité des prix, de façon à obtenir une réaction endogène à d'éventuels effets déflationnistes⁴¹.

1.3. Mode d'emploi des réformes en Tunisie

D'après ce qui a été développé dans le chapitre 1, la matrice suivante d'économie politique des réformes peut être utilisée (Cf. *Tableau.5*). Elle privilégie quatre registres de lecture (i) les vecteurs de pilotage des réformes, (ii) le cadre institutionnel des réformes, (iii) le calendrier d'exécution et le rythme des réformes et (iv) la traduction opérationnelle des réformes

1.3.1. Conditions économiques initiales et déclencheur du cycle économique

L'économie tunisienne a fait face après le 14 janvier 2011 à de multiples défis qui se sont aggravés paradoxalement durant les trois dernières années. Il s'agit de défis qui entravent la voie pour un nouveau palier de croissance élevée permettant une émergence économique rapide et dont le contenu qualitatif pourrait assurer une inclusion sociale à la hauteur des attentes de la transition démocratique.

Il faut dire que le niveau de la croissance économique, généralement situé aux alentours de 4% par an durant près d'une décennie, a été insuffisant pour régler de manière durable les équilibres économiques. L'investissement privé de son côté a connu une évolution très lente, plaçant le taux de FBCF par rapport au PIB à un niveau très modeste et insuffisant pour atteindre de nouveaux paliers de croissance. Même la situation macroéconomique, considérée auparavant comme louable, s'est révélée fragile et contrebalancée par des déséquilibres profonds dans d'autres domaines. L'état du chômage, surtout pour les jeunes, les femmes et diplômés en tête, a été persistant et croissant. Les écarts des niveaux de vie et des activités économiques entre les régions du pays sont une donnée significative d'un autre déséquilibre. A partir de 2011, le pays a vu s'engager, plutôt au coup par coup et sous l'effet essentiellement de la pression populaire, une série de reconsidérations des anciennes politiques économiques. Cela a permis certainement de répondre à certaines attentes sociales longtemps frustrées, tout en appelant cependant à des changements majeurs dans le mode de gouvernance. Le premier changement est la levée des obstacles à l'application rapide et complète des réformes. Cependant, il faut tenir compte d'une lenteur dans la prise de décision dans le contexte démocratique du fait qu'il y a toujours des compromis à réaliser et de longs débats à engager avant de parvenir à un choix final.

Redresser le niveau de la croissance, assurer une meilleure inclusion sociale, avec une réponse aux attentes de la population selon un cheminement cohérent et soutenable à terme devient une tâche complexe. Cela passe par une appréciation des priorités et de l'importance relative des défis, et un examen de la cohérence des actions à entreprendre avec les objectifs et entre elles.

1.3.2. Inducteurs exogènes (external inducements)

La Tunisie a procédé en 2013 à la conclusion avec le FMI d'un accord de confirmation (stand by) à titre préventif d'une valeur de 2700 millions de dinars (1750 millions de dollars). Les déblocages par tranche de cette ligne de crédit de précaution sur une période de deux ans (juin 2013 – mai 2015) ont été conditionnés par la mise en œuvre d'un package de réformes établi selon un agenda de benchmark structurel. En dépit du déboursement de près de la moitié de l'enveloppe totale de l'accord de confirmation, plusieurs réformes n'ont pas encore été finalisées (restructuration des banques publiques, réforme fiscale, réforme de la politique de change, lutte contre l'inflation à travers l'institution d'un dispositif de ciblage, amélioration de la productivité totale des facteurs de production, réduction du chômage), alors qu'une large partie de ces fonds a été en fait consacrée à des tirages d'appui budgétaire pour financer le budget de l'Etat, en particulier des dépenses de fonctionnement.

Il en est de même d'un prêt d'appui aux réformes d'un montant de 500 millions de dinars accordé de la Banque Mondiale, déjà budgétisé dans les mêmes conditions et débloqué à moitié seulement en raison de la réticence du bailleur quant à la mise en œuvre opérationnelle des mesures d'urgence préconisées (finalisation de l'audit des banques publiques, approbation du nouveau code des investissements avec nivellement impératif des secteurs on--shore et off-shore, partenariat public privé, levée du

contrôle de change avec la libéralisation du marché obligataire aux étrangers).

1.3.3. Taxinomie des réformes et cohérence temporelle

La cohérence temporellement optimale des réformes est une condition de crédibilité. La stratégie optimale de réforme doit ainsi combiner les éléments suivants : (i) définir des blocs limités et relativement autonomes de réformes cohérentes entre elles. Le choix du package des réformes est déterminant car trop de réformes tue les réformes, (ii) définir la vitesse de mise en place des réformes, en alternant la mise en oeuvre rapide de certains blocs (pour bénéficier en partie des avantages des traitements de choc, notamment en termes de crédibilité) et les périodes de consolidation (pour éviter une coalition inter-temporelle des oppositions), (iii) mobiliser des ressources disponibles pour mener les réformes (ex: capitalisation des banques), et (iv) détenir une information complète quant aux résultats et coûts des réformes.

En ce qui concerne les objectifs économiques en Tunisie, il y a un large consensus parmi les observateurs de la société tunisienne sur quatre grands domaines⁴².

Le premier est celui du maintien des grands équilibres macroéconomiques et financiers. Cela concerne l'équilibre du budget de l'Etat, l'état de santé du système financier - y compris l'amélioration de la concurrence bancaire -, le financement de l'économie - y compris l'endettement, les transferts de revenus de l'étranger, etc., la maîtrise des dépenses publiques, la refonte du système fiscal, etc. A ces différents équilibres, s'y ajoute d'autres piliers dits contingents, en l'occurrence, la lutte à moyen terme contre les déficits des caisses sociales et des entreprises publiques.

Le deuxième concerne le rehaussement de la croissance économique (entre 4% et 7%), dans le cadre d'un nouveau modèle de changement du régime de croissance dans un contexte de comptes extérieurs plus équilibrés, et son corollaire l'emploi, notamment celui des diplômés.

Le troisième est relatif au développement des régions et la création de pôles régionaux viables à l'intérieur du pays. A ces trois domaines intimement liés au 14 janvier s'y ajoute un quatrième dont la formulation a un caractère plus transversal. Il est rendu par la notion d'inclusion sociale. Celle ci consiste à doter les citoyens de la capacité de participer à la création de la richesse et d'en tirer profit. Ce n'est donc pas uniquement un partage par la redistribution ou les programmes sociaux. Il s'agit d'une prévention individuelle contre la marginalité et la pauvreté.

Néanmoins, face de cette quasi-unanimité sur les objectifs, on observe un conflit de cohérence temporelle. Plusieurs positions sont prônées. La première préconise -au moins pour une période transitoire- un rôle direct et actif de l'Etat en tant qu'acteur principal de la production et de l'emploi, là où il y a défaillance du privé. Cela concerne en particulier la relance de l'investissement, plus spécialement dans les régions de l'intérieur, l'emploi massif, etc. La deuxième orientation insiste sur l'encouragement de l'initiative privée pour redresser l'économie en évoquant l'impératif de la remontée dans la chaîne de valeurs, en particulier pour les exportations. D'autres propositions -plus partielles et ciblant des questions spécifiques- sont concentrées sur des défis plutôt conjoncturels ou ayant un impact.

Il s'agit en général d'idées évoquées pour la relance de l'économie par la demande, de révision des paramètres du système de subventions publiques à la consommation ou encore de refonte du système fiscal pour en augmenter l'efficacité (avec le problème de l'informalité) et majorer ses effets redistributifs, de suggérer de relever la productivité du travail par son intensification et sa

mobilité, d'agir sur l'infrastructure de base, en particulier au profit des régions de l'intérieur, d'améliorer la qualité de l'enseignement supérieur, de renégocier la dette extérieure ou encore de changer de politique commerciale, soit pour certains en octroyant plus de libéralisation et pour d'autres, au contraire en recourant aux clauses de sauvegarde.

Mais du point de vue des expériences internationales comparées mais aussi de la littérature économique spécialisée, les bonnes pratiques internationales suggèrent la priorisation des questions de financement de la croissance et de libéralisation externe comme préalables à toute stratégie de réformes structurelles. Dans le premier registre, la consolidation de la bonne gouvernance, l'amélioration du climat des affaires et des facteurs de compétitivité se dressent comme des piliers incontournables.

En effet, en matière de gouvernance, l'économie tunisienne est encore très fortement contrôlée par l'Etat et par l'administration. Le renforcement de la concurrence permettra d'éliminer des situations de rente. Les procédures des marchés publics sont également à accélérer, l'Etat étant encore un client important de l'économie. Le PPP est un outil à considérer pour ses qualités de mode d'incitation et de développement de l'entrepreneuriat. La lutte contre la corruption et le favoritisme est également à renforcer. De même, en matière de climat des affaires, marqué par la longueur des délais et des procédures ; et de facteurs de compétitivité, la Tunisie est classée parmi les pays où la compétitivité est davantage tirée par l'efficacité que par l'innovation des entreprises.

1.3.4. Calendrier d'exécution, séquençage et rythme des réformes

Le choix tactique entre le séquençage (gradualisme) dans l'ordonnancement des réformes et la thérapie de choc (big bang)

dépend en fait d'un seul arbitrage du fait que l'adoption de telle ou telle approche affecte la légitimité des décideurs et celle de leur programme de réformes. Les gouvernements nouvellement élus peuvent être incités à profiter de leur état de grâce afin de réaliser en une seule fois des réformes dont le coût social est élevé. On trouve également l'idée que le big bang crée des irréversibilités qui peuvent ainsi empêcher le pays de revenir en arrière en inversant le cours des réformes. Le gradualisme consiste à introduire les réformes de façon progressive afin de réduire les coûts d'ajustement et atténuer l'impact des groupes d'intérêt. Un séquençage approprié des réformes crée en outre une dynamique de soutien politique à la poursuite des réformes.

Des évidences semblent se dégager en faveur de la concomitance de réformes de stabilisation et d'assainissement de l'environnement macroéconomique implémentées en phase avec un processus d'ajustement institutionnel, à court-moyen terme, puis complétées par des réformes structurelles à plus long terme. Cette position est prônée d'ailleurs par l'OCDE⁴³ et la Banque Mondiale⁴⁴ dont les travaux ont initialement porté sur le sequencing optimal entre les réformes de stabilisation macroéconomique et les réformes de libéralisation commerciale⁴⁵. Quoi qu'il en soit, le principal attrait du gradualisme par rapport au traitement de choc est ailleurs : il est politique et non technique⁴⁶. D'ailleurs, les expériences comparées des pays émergents, en transition ou en développement qui ont conduit des réformes structurelles révèlent que les pays les plus performants sont ceux qui ont libéralisé graduellement⁴⁷.

Néanmoins, l'argument lié aux «fenêtres d'opportunités» largement développé par Rodrik⁴⁸ montre que la population est prête à accepter certaines réformes big bang durant la période de grâce d'un gouvernement nouvellement élu à condition d'alterner les réformes structurelles de moyen terme de manière gradualiste.

Outre les raisons politiques et institutionnelles, les contraintes tactiques à la mise en œuvre des réformes ont trait essentiellement à la séquentialité / complémentarité des réformes : quelles sont les réformes les plus urgentes (fiscale, bancaire, change, supervision, code d'investissement, PPP...?).

a. Les chantiers de réformes à court terme

S'agissant des questions de financement de la croissance, le compartiment big bang des réformes à entreprendre à court terme⁴⁹ relève des priorités de :

- (i) renforcement des capacités de résilience du secteur bancaire pour un meilleur accès aux sources de financement et une meilleure inclusivité,
- (ii) d'approfondissement du marché financier par l'intégration des produits innovants et de la finance non conventionnelle.

Le compartiment de sequencing des autres réformes englobe des mesures d'accompagnement relatives⁵⁰ au :

- (i) développement du secteur privé et à l'amélioration du climat des affaires, par la levée des obstacles à la liberté économique et l'assouplissement des pratiques de marché, la levée des obstacles réglementaires et législatifs à l'investissement étranger, l'application effective du nouveau code d'investissements, l'accélération de la mise en place du dispositif de Partenariat Public Privé (PPP) et une réglementation efficiente en matière de passation des marchés publics.
- (ii) développement de l'entrepreneuriat, la culture des entreprises et leur compétitivité
- (iii) Orientations sectorielles favorisant l'emploi productif et réduisant les rigidités du marché du travail

- (iv) une réforme fiscale pour une meilleure efficience des finances publiques
- (v) l'atténuation du rôle discriminant du dispositif des transferts sociaux par un meilleur ciblage des subventions associé à des filets sociaux de sécurité (safety nets)

b. Les chantiers de réformes sur le moyen-long terme

S'agissant des questions de libéralisation externe, le compartiment gradualiste des réformes à entreprendre à moyen-long terme⁵¹ relève des priorités de réforme de la politique commerciale pour une meilleure intégration de la Tunisie dans les échanges internationaux et une meilleure compétitivité (flexibilité du régime de change, processus de démantèlement tarifaire, standardisation des mesures non tarifaires). Des mesures d'accompagnement relatives à l'économie du savoir et de la connaissance⁵² ainsi que des programmes de décentralisation seraient aussi opportunes.

1.4. L'économie politique des réformes du secteur bancaire

L'expérience de la Turquie a contribué à démontrer que la crise de 2001 a fourni une « fenêtre d'opportunité » pour les réformes du secteur bancaire⁵³. La mise en œuvre de ces dernières a été facilitée par la combinaison d'une coalition politique pro-régulation interne et d'acteurs de supports multilatéraux externes⁵⁴.

La crise structurelle qu'a connue la Tunisie dans la période de post-révolution semble procéder du même argumentaire depuis la conclusion avec le FMI d'un arrangement stand-by qui a introduit un package de réformes, dont celle portant sur le secteur bancaire et financier.

1.4.1. Poids des acteurs et des parties prenantes (stakeholders)

Le secteur bancaire tunisien est de faible taille selon les standards internationaux, avec des actifs estimés à 115% du PIB, bien en deçà la Jordanie, le Maroc et le Liban. Il souffre également d'insuffisances en matière de qualité des crédits (niveau élevé des crédits en souffrance), de suivi des risques (amenant une faible diversification des portefeuilles de crédits) et de gouvernance (notamment pour les banques publiques). Le secteur bancaire est caractérisé par un triple paradoxe. Premièrement, le paysage bancaire est constitué d'un nombre relativement élevé d'institutions bancaires (22), mais la concurrence y est insuffisante, comme en témoignent les indices conventionnellement utilisés⁵⁵. Deuxièmement, malgré le manque de concurrence, la rentabilité moyenne du secteur est faible, reflétant avant tout des faiblesses dans la gestion des charges opérationnelles de certaines institutions notamment les banques publiques. Finalement, les enquêtes auprès des entreprises signalent que même si une majorité d'entreprises ont des encours de crédits bancaires, elles jugent l'accès au financement comme une contrainte majeure à leur expansion.

Le secteur financier non-bancaire (assurances, leasing, microfinance) a connu un certain essor au cours de la période récente mais reste encore peu développé en comparaison internationale, avec une part d'environ 20% des actifs financiers totaux. Ce constat s'applique également aux marchés des capitaux. Seule la bourse des valeurs a connu une évolution positive depuis la révolution, surtout en termes de développement de l'offre avec un nombre très important d'introduction, alors que le marché obligataire demeure sous développé et joue un rôle très limité dans le financement de l'économie. La contribution des mécanismes de financement de l'innovation (private equity et capital risque) dans le financement global de l'investissement privé et de l'économie tunisienne demeure très limitée avec un taux de pénétration

d'environ 0,3%, en raison surtout de la rigidité de la réglementation.

Par conséquent, les opérateurs se trouvent avec un montant assez important de ressources qui ne sont pas investies. L'activité est focalisée sur le capital risque et le capital développement avec une quasi-inexistence des activités de capital amorçage, de retournement et de transmission.

L'Etat, principal actionnaire des banques publiques est confronté à une réforme de ses outils de financements (CDC, BTS, BFPME) et à une amélioration impérative de certaines infrastructures et du cadre légal et institutionnel. Par ailleurs, les marchés internationaux sont peu ou pas accessibles aux firmes domestiques.

1.4.2. Une anatomie de recherche de rente : l'aléa de moralité

L'analyse des enjeux auxquels sont confrontées les banques tunisiennes (gestion des risques, rentabilité, normes prudentielles plus exigeantes en termes de fonds propres et refinancement) est indissociable de leurs difficultés structurelles à mobiliser des ressources stables. La lecture des bilans consolidés du système bancaire montre que, bien qu'en accélération, la croissance des crédits à l'économie (et du multiplicateur du crédit) contraste avec une croissance plus faible des dépôts bancaires, ce qui a été à l'origine de la baisse conséquente du taux de couverture et de la dégradation du coefficient de transformation qui est passé de 101,4% en moyenne durant la période 2008-2010 à 116,3% par la suite. Cette situation a induit une crise permanente de liquidité globale du système bancaire et nécessité des interventions massives de refinancement par la BCT.

Face à l'ampleur des besoins de refinancement, les autorités monétaires ont augmenté leurs opérations d'appel d'offre hebdomadaire sans toutefois distinguer les banques en situation de déficit de liquidité de celles en situation d'excédent. Ces dernières peuvent dans cette situation poursuivre la croissance des crédits en tirant parti du différentiel de taux d'intérêt entre le coût de la facilité et les intérêts facturés aux clients (opération assimilable à du carry trade). La certitude qu'ont certaines grandes banques d'être constamment alimentées en liquidité par les autorités monétaires relève de ce que les économistes appellent l'aléa moral (ou de moralité).

C'est dans ce cadre que la BCT a mis progressivement un terme à cette situation en établissant des règles plus strictes d'accès à la liquidité et en établissant une facilité à caractère exceptionnel pour les établissements solvables mais temporairement illiquides.

Le retour à une meilleure liquidité dans le système bancaire est étroitement lié à cinq facteurs : le niveau des réserves en devises (et son corollaire la stabilité du TND), la confiance du public dans le système bancaire et la croissance économique et le développement des moyens de paiement scripturaux. Ces facteurs étant structurels, ils appellent des politiques de long terme dont certaines pourraient être mise en place rapidement (comme la création d'un dispositif de garantie des dépôts, la mise en place d'une fiscalité progressive des revenus des sociétés, l'imposition d'un plafond plus bas pour les transactions autorisées en cash, ou la généralisation des paiements via téléphone mobile).

1.4.3. Différentes facettes d'incohérence temporelle dans la stratégie de réforme⁵⁶

a. Une gestion des créances compromises – versus – obsolescence du régime des faillites

Tant que le cadre légal actuel de règlement des entreprises en difficulté laissera très peu de perspectives de récupération des

créances en cas d'impayé, les banques continueront d'avoir un appétit au risque très faible.

Autre symptôme de cette extrême frilosité : au sein de la région MENA, la Tunisie détient le record du plus fort taux de couverture des crédits par les garanties, avec 178,5% (c'est-à-dire que 100 dinars de crédit sont garantis par 178,5 dinars d'hypothèque et de caution personnelle) contre 123% en Jordanie. Notons aussi que suivant l'indice mondial « Doing Business » la Tunisie figure en 78ème position (sur 185) en terme « d'exécution des contrats ». Bien que meilleur que celui du Maroc (88ème) et la Jordanie (129ème), ce classement est disproportionnellement bas par rapport au classement général de la Tunisie qui occupe la 50ème position mondiale.

b. Restructuration du système bancaire – versus – obstacles à l'inclusion financière

Dans de nombreux pays (Turquie et Maroc), les banques sont avides de crédit aux PME et en tirent des revenus substantiels. La Tunisie pourrait faire partie de ces pays mais un certain nombre de problèmes de nature légale et institutionnelle y font obstacle dont i) l'actuelle loi sur les procédures collectives, ii) la loi sur le TEG, iii) l'absence de réglementation bancaire contraignante en matière de risk management et iv) l'absence d'un système efficace de partage de l'information sur le risque de crédit. Un autre problème également souvent cité est que la structure atomisée de l'offre de crédit (22 banques sur un marché de quelques 78.000 TPPME ne permet pas d'avoir des banques dotées de la puissance de feu nécessaire pour s'attaquer au financement de la PME.

L'État a tenté d'apporter des réponses au travers notamment de la création de la BFPME et de la SOTUGAR, avec l'idée qu'un co-financement avec les autres banques de la place devait permettre de dynamiser ce segment. Avec à peine 4% de part de marché sur le financement de la PME et un business model

voué à l'échec, la BFMPE, en dépit de nombreux programmes d'assistance technique (dont un partenariat récemment achevé avec la BPI France), n'a pas été à la hauteur des espérances du gouvernement. Repenser le modèle de fonctionnement de la BFMPE (et des autres dispositifs périphériques comme la SOTUGAR, les SICARs, le FOPRODI et bien d'autres encore) est une nécessité mais le succès de l'opération de restructuration reposera aussi sur la levée des autres obstacles évoqués dans le premier paragraphe de cet encadré.

Le financement par le private equity reste un problème. Le secteur souffre de beaucoup de freins réglementaires. Ces derniers incluent le manque d'une définition opérationnelle pour la PME qui conditionne l'accès aux avantages fiscaux. La définition actuelle de la PME, limitée aux entreprises bénéficiaires du FOPRODI, est tout simplement inadéquate compte tenu du nombre restreint de projets bénéficiant de ce fonds - limitant ainsi le nombre de cibles potentielles - et des délais long d'octroi du FOPRODI - qui sont en inadéquation avec la nécessité d'exécution rapide dans les opérations de private equity. Le même problème se pose pour la définition de la mise à niveau ou l'intervention du COPIL est nécessaire pour accorder les avantages fiscaux.. De même, les incitations fiscales offertes ne sont pas valables pour certains secteurs important pour l'économie tunisienne telle que la logistique.

En outre, il est primordial de réformer d'abord le dispositif de cautions/garanties en faveur des M-PME. Le cadre réglementaire actuel des mécanismes de financement bancaire a conduit à un phénomène de sur-nantissement des crédits, qui pénalise essentiellement le secteur des M-PME. En effet, dans la région MENA, les banques tunisiennes sont celles qui pratiquent le plus fort taux de sur-nantissement (177%) qui aboutit à un rationnement du crédit. En outre, l'absence d'un système

performant d'informations sur le crédit est également un facteur limitant pour le développement du financement des M-PME.

La mise en place d'un régime de collatéraux devient nécessaire. Les sûretés facilitent l'octroi de crédit en réduisant la perte potentielle que peut subir le prêteur en cas de défaut de remboursement d'un prêt. Si les terrains et les bâtiments sont des types de gages largement acceptés à titre de garantie de prêt en Tunisie, le recours à des sûretés sur des biens meubles (tels que stocks, créances, cheptel, cultures, machines et matériels) est limité par l'absence de lois et de registres pour les transactions garanties.

Un fonds de garanties/cautions des sûretés sur les biens meubles donnerait aux M-PME la possibilité d'utiliser la plus grande partie de leurs actifs comme levier et d'obtenir des crédits pour financer leur expansion. De même, des actions en faveur du développement de bureaux de crédit privés permettraient de réduire le montant des garanties physiques demandées lors d'octroi de crédit. Ces propositions cadrent d'ailleurs parfaitement avec les prérogatives du code de prestation de services financiers prévoyant des modalités d'intervention de fonds off-shore.

c. Les difficultés de recherche du consensus : cas des créances accrochées du secteur touristique

La restructuration des banques publiques pose aussi un problème d'incohérence avec la stratégie d'assainissement du secteur touristique. En effet, un traitement prioritaire des créances compromises dans le secteur du tourisme a été envisagé par la mise en place d'une Société de Gestion des Actifs Compromis (SGAC ou « Asset Management Company ») qui aurait vocation à acquérir les créances compromises du secteur bancaire. Si cette stratégie permettrait de diminuer le taux de créances douteuses des banques publiques selon des modalités accélérées, elle ne tient pas compte de l'assainissement prioritaire du secteur touristique.

1.4.4. La capacité des réformateurs (assessment capability)

a. Certains déficits de conformité

Au niveau des autorités de régulation, il s'agit en particulier de certains retards en matière de conformité aux récentes normes du conseil de stabilité financière pour la solidité du système financier et de la mise en place des dispositifs de régulation macroprudentielle, s'agissant d'instruments de lutte contre le biais procyclique des banques et de détection avancée des risques systémiques. A ce titre, et en matière de dispositifs de sécurité, les autorités monétaires ont entamé des réformes pour la mise en place d'un dispositif de sécurité institutionnalisé, tels qu'une fonction de prêteur en dernier ressort (PDR) en cas de crise systémique ou un système de garantie et d'assurance des dépôts pouvant limiter les effets d'aléa moral⁵⁷.

b. Autres orientations institutionnelles et des modes de gouvernance

Une refonte partielle de la législation en matière de gestion des crédits par les banques a été introduite en juin 2011 par la circulaire de la BCT N°2011-06 aux établissements de crédit portant révision de la circulaire N°2006-19 relative au contrôle interne. Pour aussi importante que soit cette première démarche, il n'en demeure pas moins que d'autres points clés méritent d'être soulevés:

- Gestion des risques de défaillances, repérage et surveillance des entités d'importance systémique par la création d'une instance autonome de contrôle prudentiel (proche du modèle ACP en France ou de celui prévu aux États-unis par la loi Dodd-Frank), qui engloberait un collège de supervision des banques (BCT) et des assurances (Ministère des Finances), de supervision de la qualité des services bancaires (OSB - BCT), la BVMT et le CMF.

- Compte tenu de la nécessité d'élargissement de ses missions et de ses prérogatives en matière de stabilité financière, la BCT devra, non seulement acquérir son indépendance vis-à-vis des pouvoirs politiques et économiques, satisfaire l'obligation de redevabilité et de rendre compte (accountability) et développer une culture du partage d'informations et de la coopération avec les autres autorités et la société civile.

1.5. Economie politique de réformes du secteur externe⁵⁸

En théorie⁵⁹, il y a des raisons de s'attendre à ce que la libéralisation du compte de capital ait un effet positif sur la dynamique de croissance⁶⁰ en ce sens qu'elle pourrait favoriser l'attractivité des investissements directs étrangers⁶¹, et induire une meilleure allocation de l'épargne en orientant les ressources vers les investissements les plus productifs. Ensuite, elle peut faciliter la diversification des portefeuilles et la gestion des risques, donc diminuer les coûts de transaction et, concomitamment, améliorer les rendements des actifs.

Elle peut générer des gains par une meilleure spécialisation des services financiers, un approfondissement financier⁶², de plus fortes incitations à innover et une amélioration de la productivité des facteurs.

Enfin, la libéralisation du compte de capital pourrait induire une meilleure discipline en matière d'assainissement budgétaire et de contrôle de l'inflation⁶³.

Néanmoins, et dans la pratique, les expériences internationales comparées de pays émergents ont déjà contribué à démontrer que les sources de financement externes peuvent induire des contextes d'instabilité macroéconomique génériques à la difficulté de combiner l'autonomie de la politique monétaire et la stabilité du taux de change, d'où des risques de vulnérabilité et une exposition des économies à des crises de change⁶⁴.

Aussi, et contrairement à la thérapie de big bang, l'approche gradualiste (ou du sequencing) considère qu'un programme de convertibilité doit être appréhendé dans une approche intégrée de réformes macroéconomiques d'ensemble associant conduite de la politique de change et le renforcement de la solidité du système financier. Cette position largement défendue sur la base des expériences comparées du Chili, de l'Indonésie et de la Thaïlande, impose comme préalables la rationalisation des méthodes de supervision prudentielle et de stabilité des systèmes bancaire et financier, l'ajustement macroéconomique et la libéralisation commerciale comme "effets de discipline" et pré-conditions à la libéralisation des mouvements de capitaux.

Parallèlement, la mise en œuvre de clauses de sauvegarde en matière de contrôles transitoires des mouvements de capitaux⁶⁵ semble aujourd'hui ressuscitée à l'instar des expériences des pays du cône sud de l'Amérique latine, telles que les options de stérilisation via des opérations d'open market, l'imposition de réserves obligatoires non rémunérées sur les afflux de capitaux comme dans le cas du Chili par exemple, et surtout une flexibilité plus élevée du taux de change nominal⁶⁶.

1.5.1. Le sequencing requis dans un cadre gradualiste

Les institutions financières internationales, au premier rang desquelles le FMI, insistent sur le besoin d'entendre la libéralisation du compte de capital⁶⁷ et la convertibilité des monnaies⁶⁸ comme une composante d'un ensemble de réformes axées sur l'extérieur, incluant le cadre macroéconomique et le système financier.

Le sequencing inclut le rythme et la coordination du processus de libéralisation, en ce sens que la stabilisation économique doit être réalisée avant l'ouverture du compte de capital. Dans la mesure où les barrières commerciales protègent le secteur des biens échangeables, libéraliser le compte de capital avant le compte courant risque d'amplifier les distorsions en

augmentant les arrivées de capitaux vers ces secteurs où les profits sont provisoirement élevés. Les restrictions sur les IDE devraient être levées avant celles des autres types de capitaux, notamment pour favoriser la présence (les participations) de banques étrangères et favoriser la liquidité des marchés boursiers.

Parmi l'ensemble de mesures devant être coordonnées, la réussite de l'intégration financière dépend de la crédibilité et de la soutenabilité du régime de change. En fait, la flexibilité du change apparaît comme un préalable à la libéralisation complète du compte de capital. Pour plusieurs cas de pays émergents témoins, les comptes de capitaux les plus ouverts correspondent aux régimes de change les plus flexibles. En effet, les sources de déséquilibres ne sont pas les mêmes pour les pays avancés et les pays émergents.

De manière illustrative, le compte courant (donc la demande, fonction du cycle économique) détermine le compte financier des pays avancés, alors que la causalité est inversée, à long terme, pour les émergents. En régime de change fixe, le rééquilibrage du compte courant peut impliquer une crise de change et une dévaluation alors qu'un régime de change flexible agit comme mécanisme d'absorption des chocs en permettant de contenir les pressions inflationnistes liées aux afflux de capitaux.

La flexibilité requise du taux de change doit impérativement être accompagnée de mesures de stérilisation (partielle ou complète), par une politique fiscale contracyclique renforcée afin de prévenir la surchauffe et limiter l'appréciation réelle du change et par l'instauration de clauses de sauvegarde en termes de mesures de contrôle soit à l'entrée des capitaux de court terme, tels des réserves obligatoires en devises comme ce fût le cas au Chili ou en Thaïlande, ou même à la sortie des capitaux comme en Malaisie. Les pays ayant opté pour une flexibilité accrue du change ont généralement mieux résisté aux pressions extérieures pendant les périodes d'instabilité sur les marchés émergents.

En outre, l'évaluation des conséquences d'une libéralisation totale du compte de capital implique de bien appréhender la capacité du système financier à traiter les risques associés aux flux de capitaux, ce qui pose la question centrale de la résilience globale du secteur bancaire et d'une manière générale l'impératif de la stabilité financière⁶⁹. Hormis la rentabilité du capital, le provisionnement des prêts non performants implique d'observer : (i) la supervision et la réglementation prudentielles, et une harmonisation des règles par rapport aux standards internationaux, eu égard à la complexité des instruments qui seront disponibles (i.e. dérivés); (ii) la gestion des risques, impliquant une bonne gouvernance des banques, mais aussi des instances de supervision, dans la mesure où tous les risques prennent une dimension nouvelle liée à l'ouverture (risque de marché, de crédit, de liquidité, opérationnel).

1.5.2. Les pré-requis du cadre intégré de gestion macroéconomique

Au vu des expériences internationales comparées, le cadre intégré de gestion macroéconomique en Tunisie implique la consolidation des pré-requis suivants:

- ❑ Libéralisation externe et potentiel compétitif des secteurs concurrentiels
- ❑ Desserrement du contrôle de change et libéralisation commerciale
- ❑ Flexibilité requise du taux de change et transition à un régime de change flexible⁷⁰ : la dépréciation actuelle du taux de change nominal est en effet un canal de transmission de l'inflation importée.
- ❑ Attractivité des investissements et financement externe
- ❑ Un nouveau cadre de conduite de la politique monétaire : la substitution progressive des mesures de réglage fin par des

instruments indirects d'intervention et d'open market⁷¹. Dans le même temps, une politique monétaire résolument anti-déflationniste est indispensable.

- ❑ La maîtrise des pressions de demande par la migration du régime monétaire actuel à un dispositif de ciblage de l'inflation⁷² : Le processus de migration vers un régime de ciblage de l'inflation nécessite des pré-requis, et notamment (i) l'efficacité, le développement et l'approfondissement des marchés de capitaux, (ii) le renforcement de la solidité du système bancaire, (iii) l'amélioration de la politique de communication et la transparence de la politique monétaire⁷³ et (iv) le renforcement de la stabilité du cadre macroéconomique.
- ❑ Gestion des effets de surchauffe par des mesures de stérilisation : En plus des risques inflationnistes liés aux prix des biens alimentaires, de l'énergie et des inputs intermédiaires importés, des afflux de capitaux externes (IDE et IP) pourraient accroître la liquidité sur le marché monétaire et induire des pressions inflationnistes ainsi que des tensions sur le taux de change.
- ❑ Impératif d'un cadre référentiel pour la gouvernance bancaire et financière
- ❑ Renforcement des performances macroéconomiques
- ❑ Solidité du système bancaire
- ❑ Développement du marché des capitaux: (i) approfondissement du marché financier, (ii) renforcement de la liquidité du marché boursier via la privatisation et l'introduction d'entreprises publiques dans la bourse de Tunis, (iii) l'amélioration et le rapprochement de la capitalisation boursière des standards internationaux voire régionaux en la

matière et (iv) développement d'un véritable marché obligataire de la dette publique

- ❑ Stabilité financière
- ❑ Maîtrise du cadre de surveillance macroprudentielle et microprudentielle: En réaction au risque de procyclicité du crédit, l'adoption d'un cadre macroprudentiel permettrait en effet d'intégrer le risque systémique, la cyclicité macroéconomique et les scénarios de fragilisation ou de vulnérabilité financière (détresse financière) dans les exigences microéconomiques en capitaux propres. Mais aussi, la réorientation macroprudentielle de la politique de stabilité financière faciliterait l'évaluation du risque systémique adossé à l'évolution globale du cycle des affaires. De ce fait, la combinaison des dimensions macroéconomiques et macroprudentielle de l'objectif de stabilité financière revient à consolider la question de la stabilité financière parmi les objectifs poursuivis par la banque centrale. Il serait aussi opportun d'introduire la stabilisation des prix des actifs et du crédit dans ces objectifs.
- ❑ Consolidation fiscale et budgétaire et gestion proactive de la dette publique
- ❑ Mise en place d'un cadre approprié de gestion des liquidités systémiques
- ❑ Soutenabilité des équilibres extérieurs à moyen et long terme
- ❑ Un stock optimal des réserves de change
- ❑ Viabilité de la dette publique interne et externe

1.5.3. Ordonnancement des réformes

La flexibilité du taux de change et la libéralisation du compte de capital sont aussi tributaires de la poursuite de l'assainissement des finances publiques, de la mise en œuvre d'une

politique monétaire susceptible de préserver la stabilité des prix et surtout de la restructuration du système bancaire. Dans ce cadre, le plan d'ordonnancement suivant devrait être mis en place⁷⁴. Il adopte un plan de phases en trois étapes.

La première étape comprend (i) les mesures susceptibles d'être prises immédiatement pour parachever le statut de la mise en œuvre de la libéralisation totale du compte courant et (ii) l'accroissement du rythme de libéralisation du compte de capital en privilégiant en priorité les flux de capitaux à moyen et long terme, et en particulier les investissements directs étrangers effectués par les non résidents en Tunisie dans les secteurs non financiers ainsi que les emprunts à long terme contractés à l'étranger par les sociétés cotées en Tunisie et les souscriptions par les non résidents aux titres d'Etat libellés en dinar.

La deuxième étape vise (i) la libéralisation des investissements directs des tunisiens à l'étranger, (ii) l'accélération des négociations en matière de libéralisation des services financiers dans le cadre des négociations en cours (UE et OMC) sur la libéralisation des échanges de services (iii) l'accroissement du rythme de libéralisation des investissements directs étrangers effectués par les non résidents en Tunisie dans les secteurs financiers, (iv) l'autorisation d'investissements de portefeuille en Tunisie, limitée dans une étape transitoire aux investisseurs institutionnels étrangers et selon les modalités inscrites au code des prestations des services financiers aux non résidents et (v) l'assouplissement des modalités d'investissements de portefeuille par les non résidents dans les titres de créances tunisiens.

Cette étape exige que le système bancaire soit suffisamment solide pour faire face à la concurrence internationale. Il faudra aussi renforcer la politique monétaire pour donner plus de poids aux forces du marché et développer le marché des titres d'Etat afin d'en accroître la liquidité. L'instauration d'un régime de change flexible

et l'approfondissement du marché des changes sont deux conditions préalables à cette étape.

Enfin, la *troisième étape* devant aboutir à la convertibilité intégrale du dinar prévoit la libéralisation des investissements de portefeuille à l'étranger ainsi que les prêts bancaires aux non résidents. Le passage à ce stade suppose un secteur financier robuste et une balance des paiements solide.

II. Financement des réformes.

2.1. La problématique des policy based loans revisitée

Pour recevoir une aide programme, une aide budgétaire globale ou sectorielle ou une aide à la balance des paiements ou encore bénéficier d'un rééchelonnement/moratoire de dettes, les pays en développement doivent négocier un programme de mesures à prendre avec leurs bailleurs, en particulier avec le Fonds Monétaire International ou avec la Banque mondiale, mais aussi avec certains bailleurs bilatéraux. La conditionnalité de ces financements multilatéraux adossés à des réformes de politiques économiques (policy based loans), bien que nécessaire, paraît parfois peu efficace pour promouvoir une bonne politique économique. Elle est souvent un jeu de faux-semblants en évacuant les ingrédients essentiels de l'économie politique des réformes.

2.1.1. Les critiques de la conditionnalité : le manque d'appropriation des réformes

Il n'est pas possible de définir de manière semblable pour tous les pays les caractéristiques d'une « bonne » politique économique et celles d'institutions efficaces⁷⁵. La première difficulté de la conditionnalité tient au fait que l'on cherche à concilier deux objectifs contradictoires : déboursier rapidement le financement extérieur et le conditionner à des réformes destinées

à promouvoir durablement la croissance économique. Dès lors la conditionnalité a été critiquée à deux niveaux, celui de son contenu et celui de sa mise en oeuvre.

Pour que la conditionnalité ne soit pas de pure forme, on demande aux pays de prendre immédiatement ou très rapidement, avant le versement d'une seconde tranche (et même parfois de la première tranche), certaines mesures de politique économique. Il en est résulté une certaine myopie des programmes qui ont encouragé les décisions de court terme ou exigé des mesures trop précipitées, mal adaptées au contexte particulier de chaque pays. D'autre part et surtout la pratique de la conditionnalité est souvent un jeu de faux-semblants, de telle sorte que les réformes programmées ne sont pas effectivement mises en oeuvre. De fait beaucoup de programmes n'aboutissent pas.

2.1.2. Instaurer une conditionnalité de performance pour les financements d'appui budgétaire aux réformes

Il devient nécessaire de faire évoluer la conditionnalité traditionnelle, fondée sur les seules mesures de politique économique, vers une «conditionnalité de résultat ou de performance» pour que les gouvernements des pays bénéficiaires se réapproprient leurs politiques de réformes et puissent ainsi décider souverainement de leurs mises en œuvre.

A ce titre, la Banque Mondiale a formulé un nouveau guide de bonnes pratiques de détermination des enveloppes de ses engagements par pays à partir d'un indice, le *Country Policy and Institutional Assessment* ou CPIA⁷⁶, qui permet d'identifier de «mauvaises» politiques économiques (taux de change surévalués, clientélisme, subventions généralisées induisant d'importantes distorsions des prix relatifs, mauvaise gestion budgétaire, etc.). D'autres agences de financement régionales, incluant la Banque Africaine de Développement⁷⁷, ont aussi réformé leurs pratiques

de conditionnalité en y incluant des indicateurs reflétant la politique économique, les institutions et la gouvernance (Enhanced Budget Support ou EBS). Il est en outre primordial de prendre en compte dans toute programmation budgétaire les coûts liés à l'implémentation des réformes.

2.2. Le financement participatif : une voie ouverte pour l'appropriation des réformes en Tunisie

2.2.1. Quelles alternatives viables à la recapitalisation du secteur bancaire

La résolution des crises bancaires est une question extrêmement sensible. Le non renflouement de banques de grande dimension en difficulté peut entraîner des risques d'effondrement de tout le système financier. Mais le renflouement automatique des gros établissements financiers (too big to fail), ou encore des institutions d'importance systémique, est aussi problématique : généralement opéré aux frais des contribuables, cela risque d'aggraver la crise de la dette publique, et fait en fait bénéficier les banques renflouées d'une subvention masquée qui fausse la concurrence⁷⁸ sans qu'elles ne procèdent à l'élaboration de plans de redressement (testaments ou «Living wills»).

Un fonds commun de défaisance ou de résolution devrait être obligatoire et financé chaque année par toutes les banques, en fonction de leur taille et de leur profil de risque, et englobant aussi bien les banques en situation de position de liquidité excédentaire que déficitaire. Il s'agirait d'un fonds commun de résolution des crises et de recapitalisation bancaire qui serait financé par les banques elles mêmes. Le fonds pourrait émettre au nom des banques des certificats de dépôts portant intérêt souscrites par des opérateurs du secteur privé.

2.2.2. Une piste ouverte : le financement obligataire

Pour alléger le coût des opérations de recapitalisation et de renforcement des capitaux propres des banques publiques, une nouvelle forme de titres hybrides, à mi-chemin entre les actions et les obligations, appelés les obligations convertibles contingentes, permettrait de mobiliser des fonds.

De ce fait, on peut envisager la négociation d'obligations convertibles contingentes sur le marché obligataire tunisien, qui se transformeraient automatiquement en titre de propriété, renforçant de ce fait les fonds propres des banques, et desserrant les contraintes de financement qui pèsent sur le budget de l'Etat, pour satisfaire les exigences de recapitalisation des banques publiques.

Cette solution envisageable par le financement obligataire n'est permmissible qu'avec un marché obligataire mature, qui pourrait offrir une diversité de titres de dette, et qu'en présence d'une plus grande flexibilité du régime de change, qui est requise pour plus d'attractivité des financements externes. Il est en effet contreproductif de maintenir des restrictions aux capitaux étrangers. Les options suivantes paraissent devoir être privilégiées:

- Développement du marché obligataire par plus d'émissions du trésor et une augmentation prononcée et progressive des plafonds autorisés des souscriptions des investisseurs étrangers dans les flux de portefeuille en obligations, avec comme pré-requis fondamental le développement du marché secondaire des titres de dettes publiques ou privées. Il s'agit ici d'élargir la base du taux autorisé de souscription par les étrangers non résidents de titres de dette (ou de bons de trésor) émis par l'Etat ou des obligations émises par les entreprises résidentes cotées en bourse ou disposant d'un rating (au-delà du taux actuel de 20% de chaque ligne d'émission).

- Limitation des restrictions des investisseurs étrangers au marché primaire via les primary dealers sur les valeurs du trésor (ou SVT : Spécialistes en Valeurs du Trésor).

2.2.3. Un small business dédié à la diaspora tunisienne

La réforme du financement obligatoire permettrait aussi d'encourager la diaspora tunisienne à l'étranger dans le financement des réformes⁷⁹. Plusieurs pays de par le monde ont mobilisé les ressources financières de la diaspora à travers divers instruments tels que obligations, transferts titrisés et mécanismes bancaires spéciaux. D'ailleurs, l'un des instruments actuellement expérimentés par des pays comparateurs et émergents est l'émission d'obligations de la diaspora (diaspora bonds). Ces obligations sont généralement des titres à long terme qui sont remboursables uniquement à maturité et sont donc différents des dépôts en devises étrangères (autre instrument de mobilisation des richesses de la diaspora) qui peuvent être retirés à tout moment. Il convient de noter toutefois que même les dépôts à terme peuvent être retirés à tout moment en renonçant à une partie des intérêts cumulés.

Le potentiel existe aussi pour augmenter les fonds de développement à travers des partenariats diaspora-public-privé ainsi que l'émission d'obligations spéciales infrastructures pour la diaspora et leurs réseaux d'associations locales et nationales. L'amendement d'un décret récent N°2014-1039 du 13 Mars 2014 pourrait permettre d'enclencher ce processus.

Notes de bas de page

1. Les échecs de marché dont il était question concernaient les problèmes d'externalités positives (innovation) et négatives (pollution) ainsi que la production de biens et services collectifs. Le traitement de ces échecs de marché conduit à des solutions de second rang (*second best*).
2. Limites liées à la non prise en compte des problèmes d'imperfection de l'information, de la rationalité des décideurs évoquée dans la théorie des choix collectifs [Buchanan et Tullock, 1962; Nordhaus, 1975]; , d'aléa moral et d'incohérence temporelle [Kidland et Prescott, 1977].
3. Selon D. North (1994), Les institutions sont "*les contraintes établies par les hommes qui structurent les interactions humaines. Elles se composent des contraintes formelles (comme les règles, les lois, les constitutions), des contraintes informelles (comme les normes de comportement, des conventions, des codes de conduite imposés) et des caractéristiques de leur application*". En ce sens, les institutions régissent les comportements des individus et des organisations, elles structurent les incitations et offrent un cadre aux échanges économiques
4. Pour une analyse empirique récente de l'économie politique du développement, voir notamment Aidt (2009); Aldashev (2009) et Vicente et Wantchekon (2009).
5. Essentiellement la Banque Mondiale et les institutions financières régionales tel que l'*Asian Development Bank* (ADB).
6. A l'instar du *Department for International Development* (DfID) ou de l'*Overseas Development Institute* (ODI) qui ont été pionniers dans la réalisation de travaux portant sur les facteurs déclencheurs du changement (Drivers of Change, DOC).
7. Sciences économiques, politiques, juridiques, sociologie, anthropologie...
8. Il s'agit d'une traduction de la définition de l'économie politique proposée par le même auteur: "*all the many activities of cooperation, conflict and negotiation involved in decision about the use, production and distribution of resources*".
9. Selon ces auteurs, la culture sociétale est évaluée en tenant compte des cinq dimensions culturelles suivantes: l'aversion au risque et à l'incertitude (dimension 1), l'attitude vis-à-vis de la distribution des pouvoirs dans la société (dimension 2), l'attitude par rapport au rôle

perçu à l'égard du genre humain (dimension 3), l'attitude individualiste ou collectiviste de la société (dimension 4) et la préférence de la société pour une orientation à long terme ou à court terme (dimension 5).

10. La polarisation de la distribution d'individus appartenant à une société donnée découle de la vérification des trois aspects suivants: 1- l'existence d'une grande homogénéité intra-groupe d'individus ; 2- l'existence d'une forte hétérogénéité intergroupes; 3- l'existence d'un nombre restreint de groupes à taille significative.

11. Plusieurs mesures de la polarisation et de la fragmentation ont été proposées. A titre d'exemple, *Roubini et Sachs (1989)* proposent une mesure de la polarisation basée sur la cohésion politique du gouvernement. La polarisation est minimale et l'indice de polarisation vaut 0 si la cohésion est maximale, autrement dit si le gouvernement est issu d'une majorité présidentielle et qu'il est soutenu par une majorité parlementaire comprenant un seul parti politique. Dans le cas contraire, la cohésion est minimale (gouvernement soutenu par un parti minoritaire au parlement) et la polarisation est à son maximum avec un indice de polarisation valant 3 [*Ibid. p923*]. D'autres mesures plus explicites ont été proposées par *Montalvo et Reynal-Querol (2002)*. S'agissant de la fragmentation, elle est mesurée par l'indice $Fract_i = 1 - \sum_{j=1}^J \left(\frac{n_{ij}}{N_i} \right)^2$; i étant le pays, j= 1...J le nombre de groupes d'individus formés sur une base ethnolinguistique, n_{ij} le nombre d'individus formant le groupe j et N_i la taille de la population du pays i. Lorsque cet indice tend vers 1, la fragmentation est importante. En ce qui concerne la polarisation, elle est mesurée par un indice qui tient compte du degré d'identification d'un individu par rapport à son groupe (identification croissante en fonction de la taille du groupe) et du degré d'aliénation d'individus Y et Y' appartenant à deux groupes distincts. L'aliénation dépend de la distance (culturelle, religieuse, économique...) qui sépare l'individu Y de l'individu Y'. L'indice construit combine les deux notions d'identification et d'aliénation. Il est défini par:

$$POL_i = K \sum_{j=1}^{Nn} \sum_{k=1}^{Nn} \left(\frac{n_{ij}}{N_i} \right)^{1+\alpha} \left(\frac{n_{ik}}{N_i} \right) |Y_j - Y_k|; \text{ avec } \alpha \in (0,1.6); K >$$

0. L'indice i correspond au pays alors que le terme en valeur absolue mesure la distance entre les individus Y appartenant aux deux groupes j et k. Il est à noter que si $\alpha = 0$, l'indice de polarisation devient un indice de Gini de mesure de la dispersion des revenus.

12. Le système fiscal est considéré comme défaillant s'il génère des ressources fiscales insuffisantes, s'il ne permet pas un recouvrement suffisant des taxes pour des raisons d'inefficacité de l'administration fiscale ou encore s'il ne comporte pas de mesures favorisant l'intégration du secteur informel dans l'économie structurée.

13. Dans certaines définitions, le gradualisme est appréhendé davantage par rapport à la notion d'ordonnancement des réformes qu'à celui de la vitesse avec laquelle sont introduites les mesures de réformes. A cet égard, *Olofsgard (2005)* affirme que *"by gradualism, I refer here to reforms implemented simultaneously. Hence, I m referring to the discussion of ordering rather than that of speed"* [ibid.p17]

14. L'avantage du big bang par rapport au gradualisme peut être illustré par la métaphore suivante: Imaginons un arbitrage entre manger des frites ou manger des carottes. Les individus savent que manger des carottes a des effets bénéfiques à long terme sur la santé. Ils doivent donc s'y mettre dès aujourd'hui. Mais pour qu'ils s'engagent à manger des carottes dès aujourd'hui, ils ne doivent manger que dans des endroits où l'ont sert uniquement des salades avec des carottes et pas de frites. Autrement dit, l'engagement sur ce qui est bénéfique à long terme suppose de restreindre les choix. Or, si les choix ne sont pas restreints et qu'il y a toujours la possibilité de manger des frites, alors les individus iront vers les frites (éviter le coût d'être privé de frites à court terme) d'autant plus que la gratification en termes de bien être (en mangeant des carottes) n'est perçue qu'à long terme.

15. Il est utile de rappeler ici les termes de la conditionnalité. En effet, les crédits accordés par un organisme comme le Fonds Monétaire International aux pays membres est en relation avec la quote part payée par chaque membre. La première tranche correspondant à 25% de la quote part d'un pays est disponible automatiquement. En revanche, l'utilisation des ressources du FMI au-delà de la première tranche nécessite un accord d'arrangement entre le pays membre et le FMI. Les versements des ressources convenues dans l'accord sont effectués sur un base trimestrielle sous réserve de l'observation de critères de performance et d'un benchmark d'actions de réforme défini par le FMI. Il est à noter que les arrangements possibles pour les pays membres à revenu moyen sont les arrangements de type SBA (*Stand-by Arrangements*). Par ailleurs, ces arrangements sont des programmes destinés à prodiguer une assistance à court terme au titre de la consolidation de la balance des paiements. Un SBA typique couvre une période de 1 à 2 ans avec un

calendrier de remboursement établi sur une période allant de 3 ans et un trimestre à 5 ans et ce, à partir de la date d'emprunt.

16. Cités par Alesina et al. (2006).

17. Utilisation récente de l'article 49.3 pour faire passer la réforme Macron en France.

18. L'incertitude ne concerne pas seulement les revenus qui seront perçus à la suite d'une réforme. Elle porte aussi sur les performances économiques en cours. De nombreux secteurs d'activités prétendent produire de la valeur sur la base d'une méthode d'évaluation des prix, héritée du système soviétique, qui tend à les surévaluer. Avec des prix qui tiennent compte de tous les coûts, il s'avère qu'ils détruisent en réalité de la valeur. Il s'agit là du phénomène fondamental qui alimente, en Russie, le biais du statu quo.

19. Une liste de réformes établies par Williamson, J (2003) et destinées initialement aux pays d'Amérique latine.

20. C'est en ce sens que ces réformes ont été à l'époque considérées comme des normes universelles à connotation néolibérale.

21. Dornbusch, R and S. Edwards (1989).

22. Haggard, S. and Kaufman, R (1992).

23. Drazen, A (1996, 2000).

24. Rodrik, D (2000).

25. Assurer par exemple l'autonomie des banques centrales est ainsi plus utile que de tenter de faire chuter rapidement le taux d'inflation.

26. IMF (2003).

27. Cette réflexion a d'ailleurs été poursuivie par Acemoglu, D et J. Robinson (2013).

28. Minsky, H (2008).

29. World Bank (2009).
30. Bob Rijkers, B, Freund, C and A. Nucifora (2013).
31. Une réforme fiscale constitue peut-être l'illustration la plus évidente, en ce sens que les distorsions fiscales créent des rentes en faveur de ceux qui sont en mesure de les exploiter, et ce sont ces mêmes rentes qui peuvent être visées par la réforme.
32. Fidrmuc, J. and Noury, A.G (2003).
33. Alesina A. and A. Drazen (1991).
34. Dans un tel contexte, les groupes n'acceptent de subir des pertes à chaque période que tant qu'elles sont inférieures à l'espérance de gain.
35. Rodrik, D (2002).
36. Adams, R (2000).
37. C'est l'exemple notamment de la Turquie et du Maroc pour les réformes des secteurs bancaires et financiers, ou du Chili et de l'Indonésie pour les réformes de libéralisation extérieure et des comptes de capital (cf., Infra.)
38. Drazen, A., W. Easterly (2001) et FMI (2004).
39. Les stratégies de compensation peuvent en effet s'appuyer sur la combinaison de plusieurs types de mesures. On peut, par exemple, associer un renforcement des obligations de recherche d'emploi à l'élargissement des filets de sécurité (safety nets) dont bénéficient les couches les plus défavorisées de la population (cas de la compensation et du ciblage). Dans le même temps, les réformateurs sont appelés à faciliter l'adhésion des opposants aux projets des réformes car ils seront confrontés à un problème d'hétérogénéité des intérêts. C'est l'exemple en Tunisie du projet de nivellement des secteurs off-shore et on-shore.
40. C'est le cas notamment de la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et la Suède,
41. C'est ce que la littérature présente sous le néologisme TINA, acronyme de «There Is No Alternative (cf. Høj, J, V. Galasso, G. Nicoletti et T-T. Dang, 2006).
42. cf. Institut de la Méditerranée (2014)
43. Edwards, S (1989).
44. Corbo, V, Glodstein. M and M. Khan (1989).
45. cf. Mc Kinnon R (1991) et Funke N (1993).
46. Wei, Shang-Jin (1997).
47. Mis à part Hong Kong, tous les pays de l'Asie du Sud-Est ont adopté des politiques gradualistes. L'Inde qui a connu un bon développement dans les années 90, a également adopté une politique gradualiste.

48. Rodrik, D (1995).
49. cf. Mouley, S (2014)
50. cf. Institut de la Méditerranée (2014)
51. cf. Institut de la Méditerranée (2014)
52. cf. Reiffers, J.L et alii. (2014)
53. Caner Bakir and Ziya Onis (2010).
54. Un arrangement standby avec le FMI a été couple à un programme d'assistance technique avec la Banque Mondiale (Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loans).
55. Indice de Lerner qui mesure le caractère monopolistique de la formation des prix ou indice de Ross-Panzar, qui mesure le degré de transmission du prix des intrants sur les extrants.
56. Les développements qui suivent s'inspirent des travaux de Mouley.S, Bernasconi, J.L, Gonnet, L et Th. Triki (2014)
57. cf. Mouley, S (2013).
58. Les développements qui suivent s'inspirent des travaux de Mouley, S (2012, 2013).
59. Pour une synthèse de la littérature, se référer à Henry P.B (2007), Edison, H J., M.W. Klein, L.A. Ricci and T. Sløk (2004), Eichengreen B, Mussa M. et alii. (1998), Kraay A. (1998).
60. cf. Klein M. W. et Olivei G. P. (2008), Carmignani F (2008), Eichengreen B. et D. Leblang (2002)
61. cf. Noy I et Vu T. B (2007), mais bien que ces derniers répondent aussi à d'autres déterminants que sont essentiellement le cadre réglementaire, de gouvernance et de climat des affaires. En particulier, Klein M. W (2005) mais aussi Chinn M et Ito H (2002) ont contribué à démontrer les effets positifs indirects de la libéralisation du compte de capital sur la qualité des institutions.
62. cf. Law. S H (2008)
63. cf. Gupta A.S (2007), (de) Mendonça H.F and Pires M.C (2007), Kim W (2003) et Gruben W. et Mc. Leod D. (2002)
64. cf. Arteta C., Eichengreen B. et C. Wyplosz (2001)

65. cf. IMF (2005), Prasad E et Wei. S J (2005), Prasad E et Rajan R. G (2005) et Rogoff. K S (2002)
66. cf. Cowan K. et (de) Gregorio, J (2004), Eichengreen, B (2001)
67. cf. IMF - IEO (2006), IMF (2001), Stiglitz J. (2004), Fisher, S (1998) et Kenen, P (1998)
68. cf. IMF (1999)
69. cf. Henry P.B (2007), Ishii S, Hebermeier K et alii. (2002)
70. cf. Fanizza O, N. Laframboise, E. Martin, Sab R. et I. Karpowicz (2002)
71. cf. Laurens B. et A. Sarr (2003)
72. cf. Chailloux A, Durré A. et B. J Laurens (2009) pour le cas de la Tunisie et Freedman C. and Otker-Robe I. (2009) ainsi que Miao Y. (2009) pour d'autres expériences internationales d'implémentation des régimes de ciblage de l'inflation.
73. A travers la publication et la diffusion par exemple d'un rapport trimestriel de politique monétaire et de notes mensuelles sur les déterminants et les prévisions de l'inflation
74. Ce plan approfondit une démarche antérieure développée par Laurens. B et A. Sarr (2002, 2004)
75. cf. Kanbur (2004).
76. Composé de divers indicateurs collectés et reflétant la politique économique, les institutions et la gouvernance.
77. Bakoup, F (2013).
78. cf. Haldane A.G., S. Brennan, V. Madouros (2010).
79. Mouley, S (2015)

ANNEXES

Box.1: Les Coûts de non réforme

Alesina et Drazen distinguent deux cas de figure:

Le premier cas de figure est celui où les deux groupes connaissent chacun le coût (de non réforme ou de report) qu'il va supporter si la réforme de stabilisation n'est pas engagée ou retardée. Dans ces conditions, le groupe qui aura à payer le coût le plus élevé acceptera de supporter les coûts à court terme de la stabilisation (hausse des taxes) sans attendre la réaction de l'autre groupe. Ce premier cas de figure est donc plutôt en faveur d'une adoption rapide de la réforme.

Le deuxième cas de figure est néanmoins plus problématique dans la mesure où les deux groupes n'ont pas une connaissance précise des coûts à supporter si la réforme venait à être reportée. Ce sont les croyances qui seront formées par chaque groupe par rapport à la réaction de l'autre qui vont être déterminantes. En effet, chaque groupe va croire que si l'autre groupe n'a pas accepté jusque-là la réforme, c'est que le coût du report de la réforme est faible. S'engage alors une véritable guerre d'usure (*war of attrition*) entre les deux groupes. Cette guerre d'usure se poursuivra jusqu'à ce que le bénéfice escompté du report de la réforme d'une unité de temps supplémentaire devient inférieur au coût à court terme (*hausse des taxes*) subi du fait de l'adoption de la réforme.

Box.2: La GIS et les régimes autocratiques

L'action des GIS telle que décrite s'apparente plutôt à des pays régis par des régimes démocratiques. Dans les autocraties, il n'existe pas à proprement parler de GIS. Pour ces régimes particuliers, l'équivalent des GIS sont les cercles privilégiés [Acemoglu et Robinson, 2000]. Accès privilégié aux marchés publics, création de monopoles réglementaires pour éliminer toute forme de concurrence, acquisition d'entreprises publiques privatisées à des prix minorés, accès aux financements représentent une liste non exhaustive des privilèges profitant à ces cercles. Toute réforme contrariant ces privilèges a peu de chance d'être appliquée. Pour Acemoglu et Robinson, les réformes susceptibles d'améliorer le bien-être sont bloquées par les politiciens en place non pas parce que ces réformes contribuent à réduire les rentes économiques. Elles sont tout simplement bloquées parce qu'elles peuvent menacer la durabilité du pouvoir politique des gouvernants en place notamment si cette durabilité au pouvoir dépend des profits économiques.

Par ailleurs, au-delà de la recherche de la durabilité au pouvoir, les gouvernants politiques d'autocraties ont plutôt tendance à adopter une politique de réforme auto-génératrice de forces de résistance. Normalement, une politique de réforme basée sur des règles de comportement clairement établies en matière de prise de décision économique devrait empêcher tout pouvoir discrétionnaire des politiques et/ou des bureaucrates et devrait éliminer toute possibilité de relations clientélistes. Cependant, dans des autocraties, adopter une politique de réforme basée sur des règles claires expose le décideur à une redevabilité à laquelle il est peu enclin à se soumettre. Par conséquent, ce même décideur aura une plus forte incitation à adopter une politique de réforme basée sur une stratégie de type "*divide-and-rule*". Une telle stratégie consiste en l'octroi de privilèges discrétionnaires à certains et pas à d'autres, le tout accompagné d'une politique répressive contre toute forme de révolte [Acemoglu, Robinson et Verdier, 2004].

Box 3: Mesures empiriques des dimensions relatives aux capacités politiques

Dimensions	Indicateurs
1.Stabilité	-(EFW): <i>Fraser Index of Economic Freedom</i> : renforcement des libertés économiques -BDPI (<i>Critère A502</i>): Vision à long terme Critère A5020: Les autorités publiques agissent-elles en fonction d'une vision stratégique à long terme ? critère A5022: Les autorités publiques ont-elles la capacité à inciter les acteurs publics et privés à agir dans le sens de cette vision ? (via des incitations fiscales, financières, etc.)
2.Adaptabilité	-BDPI (<i>critères: A506:Autonomie de décision du politique; A507: Qualité du processus d'élaboration des politiques publiques</i>) Critère A5060: Le pouvoir politique a-t-il une capacité de décision autonome par rapport aux différents groupes de pression ? Critère A5071: L'évaluation des politiques publiques est-elle une pratique courante ? Critère A5072: Capacité des autorités à adapter les politiques publiques aux évolutions du contexte économique et social Critère A5074: Cohérence d'ensemble des politiques publiques -BTI (<i>critère 14.3</i>). How innovative and flexible is the government
3.Coordination et Cohérence	-BDPI (<i>critère A501</i>): coordination dans la sphère publique Critère A5010: Degré de coordination, collaboration entre ministères - BTI (<i>critère 14.2</i>): How effective is the government in implementing its own policies?
4.Mise en œuvre et application	- BDPI (<i>Critère A312</i>): Capacité à réaliser des réformes: Critère A3120:Economiques Critère A3121: Sociales (marché du travail, droits sociaux...) Critère A3122:de santé et d'éducation

Critère A3124 pour la protection de

l'environnement

5.Efficacité

-GCR (*critère 1.08*): Wastefulness of government spending In your country, how efficiently does the government spend public revenue?

-BTI (*critère 15.1*): To what extent does the government make efficient use of available human financial and organizational resources?

-EIU (*question 8*) : assessment of the effectiveness of the political system in formulating and executing policy.

6.Concernement collectif

-GCR (*critère 1.07*): Favoritism in decisions of government officials: In your country, to what extent do government officials show favoritism to well-connected firms and individuals when deciding upon policies and contracts?

-IPC: Indice de Perception de la corruption

- CPIA (*critère 16*): Transparency, Accountability, and Corruption in the Public Sector

- BDPI (*Critère A302*: Niveau de la corruption)

Critère A3020:Niveau de la "petite" corruption entre citoyens et administrations

Critère A3021:Niveau de la "corruption politique" (achats de votes, financements illégaux de campagne, pots de vin...)

Critère A3022:Niveau de la corruption entre administrations et entreprises locales

Critère A3023:Niveau de la corruption entre administrations et entreprises étrangères

Sources: Berkman et al. (2008), GCR (Global Competitiveness Report) Index = Rapport WEF; BDPI= Base de Données Profils-Institutionnels du CEPII (2012); Fraser Index of Economic Freedom = Economic Freedom of the World, Annual Report (Fraser Institute); BTI (Bertelsmann Transformation Index) = BTI Report, Bertelsmann Stiftung; EIU (Economist Intelligence Unit)= Business Environment Rankings methodology; IPC (Indice de Perception de la Corruption) Transparency International Report on Corruption Perception Index. CPIA(Country Policy and Institutional Assessment) = Questionnaire 2010; World Bank.

Box 4: Mesures empiriques des dimensions relatives aux capacités institutionnelles

Dimensions	Indicateurs
1.Capacités du parlement	-WVS (<i>question V117</i>): How much confidence you have in Parliament -BTI (<i>critère 5.1</i>). To what extent is there a stable, moderate, socially rooted party system able to articulate and aggregate societal interests?
2.Capacités des partis politiques	-WVS (<i>question V116</i>): How much confidence you have in political parties -BDPI (<i>critère A107: Légitimité des autorités politiques</i>) Critère A1070: repose sur la capacité à assurer des bénéfices économiques (emplois, revenus...) Critère A1071: repose sur la capacité à assurer des bénéfices sociaux (santé, culture...etc)
3.Indépendance du pouvoir judiciaire	- GCR (<i>critère 1.06: Judicial independence</i>): In your country, to what extent is the judiciary independent from influences of members of government, citizens, or firms? -BTI (<i>critère 3.2</i>): To what extent does an independent judiciary exist? -Fraser Index (<i>area 2.a, critère A</i>): Rating of Judicial Independance. - BDPI (<i>Critère A305: Fonctionnement de la justice</i>) Critère A3050: Degré d'indépendance de la justice par rapport à l'Etat Critère A3051: Degré d'application des décisions de justice Critère A3054: Egalité de traitement devant la justice des acteurs étrangers (par rapport aux nationaux)
4.Qualité de l'administration	-ICRG (<i>séquence L</i>): Bureaucracy quality: strength and expertise to govern without drastic changes in policy or interruptions in government services. the bureaucracy is autonomous from political pressure and have an established mechanism for recruitment and training -CPIA (<i>Critère 15</i>): Quality of Public Administration: This criterion assesses the extent to which civilian central government staffs (including teachers, health workers, and police) are structured to design and

implement government policy and deliver services effectively.

-BDPI: (*Critères A501: coordination dans la sphère publique; A303: Efficacité de l'administration fiscale; A311: capacité à réformer de l'Etat*)

Critère A3030: collecte de l'IS

Critère A3031: Collecte de l'IR

Critère A3032: Collecte de l'impôt sur tout le territoire (hors dispositif légal exonérant des parties du territoire pour des raisons précises)

Critère A3033: Capacité de l'administration à limiter la fraude fiscale

Critère 3113: Autorité du pouvoir politique sur l'administration

Critère A5011: Degré de coordination, collaboration au sein des administrations

Sources: Berkman et al. (2008), GCR (Global Competitiveness Report) Index = Rapport WEF; Fraser Index of Economic Freedom = Economic Freedom of the World, Annual Report (Fraser Institute); BDPI = Base de Données Profils-Institutionnels du CEPII (2012); BTI (Bertelsmann Transformation Index) = BTI Report, Bertelsmann Stiftung; WVS (World Value Survey) = WVS 2010-2012 Wave, revised master. ICRG (International Country Risk Guide) = ICRG methodology. CPLA (Country Policy and Institutional Assessment) = Questionnaire 2010; World Bank.

Box.5: contraintes institutionnelles et stabilisation de l'inflation

L'apport de *Hamman et Prati (2002)* permet une confrontation partielle des hypothèses théoriques à des faits concrets. En tenant compte d'épisodes de stabilisation de l'inflation dans 143 pays et sur la base d'estimations économétriques, les auteurs aboutissent aux deux résultats suivants [*ibid.*, p35 et suivantes].

Il apparaît que plus les contraintes institutionnelles exercées sur l'exécutif sont fortes, plus faible sera la probabilité de réussir la stabilisation de l'inflation. Ce premier résultat part du fait que les contraintes institutionnelles sont liées à la nature de régime politique. Ainsi, comparé au régime présidentiel, le régime parlementaire est institutionnellement plus contraignant car l'exécutif est contraint par le vote de confiance du parlement. Par conséquent, le premier résultat signifie que le régime présidentiel est institutionnellement meilleur pour la stabilisation de l'inflation.

Intuitivement, ce résultat s'explique par le fait qu'en exerçant moins de contraintes sur l'exécutif, le régime présidentiel contribue à sa stabilité. Or, la stabilité de l'exécutif est importante car elle évite d'introduire des perturbations sur les anticipations de l'inflation des agents économiques. Elle permet également à l'exécutif de construire, dans la durée, la crédibilité de son engagement en faveur d'une politique de stabilisation de l'inflation.

Le second résultat tient compte du choix du mode de scrutin électoral. Pour les auteurs, si le mode de scrutin à la majorité simple contribue significativement à la maîtrise des dépenses publiques, le choix de ce mode de scrutin n'induit pas forcément un succès plus important en matière de stabilisation de l'inflation.

Box.6: Effets négatifs de la compensation : Cas de la Russie

Les effets négatifs de la compensation sont illustrés par les auteurs par rapport au cadre des privatisations en Russie. En effet, le capital des entreprises publiques les plus profitables a été acquis soit par des établissements financiers privés dans le cadre de programmes de type *loans for share*, soit par les salariés et les managers dans le cadre d'une approche de privatisation de type *give-away to insiders*. Cette approche de la privatisation a été par ailleurs conçue comme une manière de compenser ceux qui pouvaient le plus bloquer le processus de privatisation. Mais, aussitôt les privatisations engagées, les nouveaux acquéreurs ont été les plus ardents contestataires des réformes fiscales initiées plus tard, réformes consistant pour l'essentiel à réviser à la hausse l'impôt sur les sociétés.

Aurait-il fallu adopter une autre approche de privatisation susceptible de mieux garantir la continuité des réformes? La réponse n'est pas de toute évidence. Cependant, une autre approche de privatisation de type *give away to outsiders* basée sur l'acquisition du capital des entreprises publiques par des membres externes aurait contribué à stimuler une demande de réformes (pratique des affaires, promotion de la concurrence...) permettant d'augmenter les profits et les dividendes des nouveaux actionnaires.

Box.7: Check-list des principales questions d'économie politique des réformes à prendre en compte par un gouvernement

- Quelle est l'envergure de la réforme du point de vue des domaines clés qu'elle implique, des pré-requis qu'elle exige et de ses effets attendus ?
- Quelles sont les parties prenantes concernées par la réforme,? quelles parties en seraient affectées et quelles autres parties pourraient avoir une influence sur les pré-requis de cette réforme, les domaines clés qu'elle couvre et les résultats qu'elle produit ?
- Comment anticiper les comportements et les préférences des diverses parties prenantes pour mieux réussir la réforme du point de vue de son acceptation, de sa mise en œuvre et de sa convergence vers les résultats attendus ?
- Quelles mesures spécifiques de la réforme pourraient générer le plus de résistances, de situations conflictuelles ou une baisse perceptible de bien-être de certaines parties prenantes?
- Est-ce que les parties prenantes lésées ont le pouvoir et les moyens d'influencer voire de bloquer le processus de réforme au niveau de ses différentes phases? Est-ce que ces parties prenantes agissent de manière individuelle ou collective.
- Au cas où des parties prenantes lésées ont les moyens d'influencer ou de bloquer une réforme, dans quelles conditions et pour quelles motivations le feraient-elles?
- Comment faire en sorte que les parties prenantes puissent soutenir la réforme ou du moins ne pas s'y opposer?
- Dans quelle mesure la conception de la réforme doit-elle être modifiée pour s'adapter au maximum de préférences exprimées par les diverses parties concernées ?
- Quelles sont les institutions clés qui vont être sollicitées dans la mise en œuvre de chaque mesure de réforme?
- Quelles sont les décisions et les actions requises par les différentes institutions pour chaque mesure de réforme?
- Existement-ils des liens entre les différentes actions à entreprendre par les différentes institutions sollicitées?
- Existe-t-il un gap institutionnel entre les capacités existantes et les capacités requises de nature à affecter la mise en œuvre de mesures particulières de la réforme?
- Le gap institutionnel se limite-t-il à une institution particulière et/ou s'exprime-t-il en termes de défaut de coordination des actions au niveau d'un réseau d'institutions ?
- Comment procéder pour réduire le gap institutionnel (sur le plan organisationnel, des ressources et des moyens, et de la coordination...)?

Box.8 Check-list des questions liées à la phase d'inscription des réformes sur l'agenda

- Comment a été identifié le problème posé par le projet réforme ? Par qui ?
- Comment le projet de réforme a-t-il été inscrit sur l'agenda du gouvernement ? A travers quels canaux, dans quels forums et par quelles parties prenantes ?
- Quelles sont les parties prenantes qui exercent la plus forte influence pour qu'un projet de réforme soit mis sur l'agenda du gouvernement ? S'agit-il de parties internes ou externes ?
- Quels parties prenantes concernées par le projet de réforme n'ont pas été associées à la phase d'inscription du projet sur l'agenda ? Quel est leur intérêt par rapport au projet ? Quelle influence peuvent-ils avoir sur les autres phases du processus de réforme ? Quelles coalitions peuvent-ils créer pour différer ou bloquer le projet de réforme?
- Compte tenu de l'opposition de certaines parties prenantes, peut-il y avoir une coalition stable susceptible de maintenir le projet de réforme sur l'agenda ?
- Sur quelle perspective est fondée l'établissement de l'agenda des réformes du gouvernement: coût de la non réforme ou bénéfice de la réforme ?

Source : Abonyi (2013)

Box.9: Check-list des points clés de la conception d'une réforme

- L'étape de conception nécessite d'évaluer le temps, le séquençage et les pré-requis nécessaires pour les actions de réforme à entreprendre par les parties prenantes et les institutions concernées.
- Une évaluation des facteurs politico-institutionnels doit être faite au niveau de l'étape de conception afin d'identifier et de prévenir les problèmes et les contraintes pouvant affecter la phase de mise en œuvre des réformes.
- La phase de conception doit explicitement considérer que la mise en œuvre de la réforme nécessite de bâtir un consensus et d'introduire des changements aux niveaux comportemental, culturel et institutionnel.
- Durant la phase de conception, il est nécessaire de tenir compte des implications budgétaires de la soutenabilité de la réforme et d'évaluer la capacité des institutions à en assurer l'application dans la durée.

Source: Abonyi (2013)

Box.10 Check-list des aspects clés de la phase d'adoption et de décision.

- Quelle relation logique y a-t-il entre la réforme à adopter et les problématiques auxquelles elle est supposée répondre? Est-ce que ces problématiques sont à la fois pertinentes et importantes du point de vue de l'objectif global de la réforme?
- Y-a-t-il une corrélation entre la réforme à adopter et les résultats attendus de cette réforme. Dans quelle mesure les résultats attendus répondent-ils à l'objectif général de la réforme.
- Faut-il s'attendre à des résultats différents si la réforme est engagée compte tenu du contexte local ou si elle est engagée dans le cadre d'une PBL?
- Quelles sont les actions à entreprendre et quelles décisions doivent être appliquées en rapport avec l'adoption de la réforme? Quels moyens faut-il dédier aux différentes actions et décisions?
- Quels sont les acteurs concernés par les différentes actions et décisions et quel sera le rôle de chacun?
- Comment définir le chemin critique qui permettra un ordonnancement optimal des actions à entreprendre et des décisions à appliquer?
- Quel sera le temps nécessaire à chaque action, décision et étape de la réforme à adopter?

Source: Abonyi (2013)

Box.11 Check-list des aspects clés de la phase d'implémentation d'une réforme

- Existe-t-il un schéma d'incitation défini de manière coordonnée par rapport aux diverses tâches à accomplir et aux activités à entreprendre par les différentes organisations impliquées dans la mise en œuvre de la réforme ?
- Les organismes en charge de l'implémentation d'une réforme ont-ils les capacités à entreprendre collectivement les actions prévues par cette réforme ? A-t-on identifié les raisons qui peuvent potentiellement empêcher leur coopération ?
- Comment faut-il gérer les réactions au changement créées par la redéfinition du rôle des organisations, de leur stratégie et de leurs activités ? Comment gérer la redistribution des pouvoirs créée par le changement ?
- Comment communiquer les raisons et l'impératif du changement et comment gérer la transition au sein des organisations concernées en vue d'atteindre les résultats attendus de la réforme ?

Source: Abonyi (2013)

Tableau 5 : Matrice d'économie politique des réformes

Registres	Composantes
Vecteurs de pilotage des réformes	✓ Conditions économiques initiales (contextes de crise) et déclencheur du cycle économique ✓ Inducteurs exogènes (external inducements) ✓ Cohérence temporelle des réformes et interactions entre les réformes ✓ Pré-requis de la conduite du changement (conditions politiques, communication, opposition aux réformes, mobilisation des gagnants)
Cadre institutionnel des réformes	✓ Groupes d'intérêts et parties prenantes (stakeholders) ✓ Dynamique de recherche de rente ✓ Dispositifs institutionnels d'accompagnement aux réformes ✓ Capacité des réformateurs et de leur compétence (assessment capability) ✓ Perdants et gagnants des réformes (coûts et bénéfices) ✓ Stratégies de compensation et filets de sécurité (safety nets)
Calendrier d'exécution et rythme des réformes	✓ Timing des réformes ✓ Séquençage (gradualisme) et ordonnancement des réformes – versus - thérapie de choc (big bang) ✓ Fenêtres d'opportunités (quick wins) ✓ Soutenabilité des réformes et impacts de durabilité ✓ Maturité de la réforme
Traduction opérationnelle des réformes	✓ Résilience et capacité d'adaptation macroéconomique aux réformes ✓ Contraintes politiques à la mise en œuvre des réformes ✓ Contraintes techniques à la mise en œuvre des réformes

Source: Mouley, S (2014).

Bibliographie

Abonyi, G. (2013). "*A Framework for Political Economy of Policy Reform and Policy-Based Lending*", in J. Aspin and R. Bolt eds., "*Managing Reforms For Development*", Asian Development Bank, January.

Acemoglu, D. (2008). "*Interactions between Governance and Growth*", in *Governance, Growth, and Development Decision-Making*, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank.

Acemoglu, D., S. Johnson, J. A. Robinson (2005a). "*Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth*". In Philippe Aghion and Steven Durlauf (editors) *Handbook of Economic Growth*, North Holland, Amsterdam, pp 384-473.

Acemoglu, D., S. Johnson. (2005b). "*Unbundling Institutions*", *Journal of Political Economy*, Vol.113, n°5, pp 949-995.

Acemoglu, D., J.A. Robinson, T. Verdier. (2004). "*Kleptocracy And Divide-and-Rule: a Model of Personal Rule*", *Journal of the European Economic Association*, April–May 2(2–3), pp162–192.

Acemoglu, D et J. Robinson (2013), *Why nations fail*.

Acemoglu, D., J.A. Robinson. (2000). "*Political Losers As a Barrier to Economic Development*", *American Economic Review*, Vol.90.

Adams, R (2000), "The Politics of Economic Policy Reform in Developing Countries", *Policy Research Working Paper*, n° 2443, World Bank

Adam, C., S. Dercon. (2009). "*The Political Economy of Development: An Assessment*", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 25, n°2, pp.173–189.

ADB. (2011). "*The Political Economy of Reform in the Pacific*", R. Duncan eds., Asia Development Bank.

Aghion, P., A. Alesina, F. Trebbi. (2004). "*Endogenous Political Institutions*", The Quarterly Journal of Economics, May, pp565-611.

Aidt, T. (2009). "*Corruption, Institutions, and Economic Development*", Oxford Review of Economic Policy, Vol. 25, n°2, pp271–91.

Aldashev, G. (2009). "*Legal Institutions, Political Economy, and Development*", Oxford Review of Economic Policy, Vol.25, n°2, pp257–70.

Alesina, A., S. Ardagna, F. Trebbi. (2006). "*Who adjusts and when? On the political economy of reforms*". Harvard University, February.

Alesina, A., R. Perotti. (1996). "*Income distribution, political instability, and investment*". European Economic Review Vol.40, n°6, pp1203-1228.

Alesina, A., A. Drazen. (1991). "*Why are stabilizations delayed?*" American Economic Review, Vol 81, n°5, pp1170-1188.

Arroyo, D (2008), The Political Economy of Successful Reform: Asian Stratagems, Stanford Center for International Development Working Paper N°356.

Arteta C., Eichengreen B. et C. Wyplosz (2001), When Does Capital Account Liberalization Help More than it Hurts?, NBER, WP.8414.

Bakoup, F (2013), Promoting Economic Reforms in Developing Countries: Rethinking Budgetary Aid? Working Paper Series N°167 – January.

Bambaci, J., T. Saront, M. Tommasi. (2002). "*The Political Economy of Economic Reforms in Argentina*", Policy Reform, 2002, Vol. 5(2), pp. 75–88.

Baron, D.P.(2002). "*Review of Grossman and Helpman's Special Interest Politics*", Journal of Economic Literature, Vol. XL, December, pp1222-1229.

- Barro, R.J. and J.W. Lee. (2002). "*IMF Programs: Who Is Chosen and What Are the Effects*", NBER Working Paper n. 8951.
- Bates, R.H., A.O. Krueger. (1993). "*Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform*", Oxford, Blackwell.
- Bates, R. (1988). "*Towards a political Theory of Development : A Rationale Choice Perspective*", University of California Press.
- Beck, T., G. Clarke, A. Groff, P. Keefer, P. Walsh. (2000). "*New Tools and New Tests in Comparative Political Economy*", Policy Research Working Paper n°2283, February, The World Bank.
- Berkman, H., C.G. Scartascini, E. Stein and M. Tommasi. (2008). "*Political Institutions, State Capabilities and Public Policy: An International Dataset*", IDB Research Department, Washington D.C.
- Booth, D., D. Cammack, J. Harrigan, E. Kanyongolo, M. Mataure and N. Ngwira (2006). "*Drivers of Change and Development in Malawi*", Working Paper 261, Overseas Development Institute, January.
- Booth, D., R. Crook, E. Gyimah-Boadi, T. Killick, R. Luckham and N. Boateng. (2005). "*What are the drivers of change in Ghana?*", CDD/ODI Policy Brief No. 1, November.
- Brender, A., A. Drazen. (2004). "*Political Budget Cycles in New Versus Established Democracies*", NBER Working Paper n°10539.
- Brun, T.F., G. Chambas et M. Laurent. (2007). "*Economie Politique de la Réforme de Transition Fiscale : Le cas du Maroc*", Etudes et Documents, CERDI, E.2007.17.
- BTI (2014). "*Bertelman Transformation Index: Methodology*", BTI Report, Bertelsmann Stiftung, www.bti-project.org/index.
- Buchanan, J., G. Tullock. (1962). « *The Calculus of Consent : Logical Foundations of Constitutional Democracy* », University of Michigan Press.

Campos, J.E., J.L. Syquia. (2006). "*Managing the Politics of Reform Overhauling the Legal Infrastructure of Public Procurement in the Philippines*", World Bank Working Paper n°70.

Caputo, E., A. De Kemp, A. Lawson. (2011). "*Assessing the Impact of Budget Support: Case Studies in Mali, Tunisia and Zambia*", Evaluation Insights, n°2, October, www.oecd.org/dac/evaluation.

Caner Bakir and Ziya Onis (2010), The Regulatory State and Turkish Banking Reforms in the Age of Post-Washington Consensus, *Development and Change*, 41(1): 77–106 (2010).

Carmignani F. (2008), Does Capital Account Liberalisation Promote Economic Growth? Evidence from System Estimation, *Economics Bulletin*, 6 (49), pp. 1-13.

Cepii (2013). "*Présentation de la Base de Données: Institutional Profile Database 2012*", Document de travail de la DG du Trésor, n°2013/03- Juillet

Chailloux A, Durré A et B J Laurens (2009), Requirements for using interest rates as an operating target for monetary policy: The case of Tunisia, IMF Working Paper N°09/149, July.

Chinn M. & Ito H. (2002), "Capital Account Liberalization, Institutions and Financial Development: Cross-Country Evidence", NBER Working Paper 8967

Corbo, V, Glodstein. M and M. Khan (1989), Growth oriented adjustment programs, World Bank Press.

Cowan K. & De Gregorio J. (2004), International Borrowing, Capital Controls, and the Exchange Rate: The Chilean Experience, Manuscript, Central Bank of Chile

Cox, G.W., M.D. McCubbins. (2001). "*The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes.*" In: S. Haggard and M.D. McCubbins, editors. *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge University Press.

- Cox, G.W., M.D. McCubbins. (1997). " *Political Structure and Economic Policy: The Institutional Determinants of Policy Outcomes*", Department of Political Science University of California, San Diego, February.
- Cukierman, A., S. Edwards, G.Tabellini. (1992). " *Seigniorage and Political Stability*", American Economic Review, Vol.82, pp537-555.
- Delalande, N. (2012). " *L'économie Politique des Réformes Fiscales: Une analyse historique*", Revue de l'OFCE, Débats et Politiques-122.
- Di John, J. (2006). " *The Political Economy of Taxation and Tax Reform in Developing Countries*", UNU-WIDER, Research Paper n°2006/74, July.
- Dornbusch. R and S. Edwards (1989), The Macroeconomics of populism in Latin America, WPS Working Paper N°316, World Bank
- Drazen, A (2000), Political Economy in Macroeconomics, Princeton University Press, Princeton.
- Drazen, A (1996), 'The Political Economy of Delayed Reform', Journal of Policy Reform 1(1).
- Drazen, A., W. Easterly. (2001). " *Do Crisis Induce Reform: Simple Empirical Tests of Conventional Wisdom*", Economics and Politics, Vol. 13, N°2, July, pp129-157.
- Drazen, A., V. Grilli. (1993). " *The Benefit of Crisis for Economic Reforms*", American Economic Review, Vol 83, N°3, June, pp598-607.
- Duncan, R. (2013). " *Assessing The Political Economy Factors Important For Economic Reform*", in J.Aspin and R.Bolt eds., " *Managing Reforms For Development*", Asian Development Bank, January.

Edison, H J., M.W. Klein, L.A. Ricci and T. Sløk (2004), “Capital Account Liberalization and Economic Performance: Survey and Synthesis.” IMF Staff Papers, International Monetary Fund, Vol. 51 (2), pp.220-256.

Edwards, S (1989), On the sequencing of structural reforms, OCDE Working paper N°70.

EFW (2014). "*Economic Freedom of the World, Annual Report*", Fraser Institute.

EIU (2006). " *Business Environment Rankings Methodology*", The Economist Intelligence Unit.

Eichengreen, B (2001), Capital Account Liberalization: What Do Cross-Country Studies Tell Us? World Bank Economic Review, 15, N°3, October, pp. 341-365.

Eichengreen B. et D. Leblang (2002), “Capital Account Liberalization and Growth: Was Mr. Mahathir Right?” Working Paper No. 9427, National Bureau of Economic Research, December.

Eichengreen B, Mussa M. et alii. (1998), “Capital Account Liberalization: Theoretical and Practical Aspects,” 1998, Occasional Paper 172, International Monetary Fund, October.

Fanizza O, N. Laframboise, E. Martin, Sab R. et I. Karpowicz (2002), “Tunisia’s experience with real exchange rate targeting and transition to a flexible exchange rate regime “ WP N°02-1990, Novembre.

Fernandez, R., D. Rodrik. (1991). " *Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual- Specific Uncertainty*", American Economic Review, Vol. 81, No. 5, December, pp. 1146-1155.

Fidrmuc, J. and Noury, A.G (2003), 'Interest Group, Stakeholders, and the Distribution of Benefits and Costs of Reforms', Thematic Paper n°2, GDN Workshop on Understanding Reforms, 16-17 January, Cairo, Egypt.

Fisher, S (1998), "Capital-Account Liberalization and the Role of the IMF", Peter Kenen (ed.), "Should the IMF Pursue Capital Account Convertibility?" Essays in International Finance, No. 207, International Finance Section, Department of Economics, Princeton University, pp. 1-10.

Freedman C. and Otker-Robe I. (2009), Country Experiences with the Introduction and Implementation of inflation targeting, IMF Working Paper, No. 09/161, July.

Fritz, V., E.Hedger, A.P. Fialho Laupes. (2011). "*Strengthening Public Financial Management in Post Conflict Countries*", Economic Premise, n°54, April, The World Bank.

Funke N (1993), "Timing and Sequencing of Reforms: Competing Views and Role of Credibility," KYKLOS, Vol. 46.

Ghosh, A., C. Christofides, J.Kim, L.Papi, U.Ramakrishnan, A.Thomas, J.Zalduendo. (2005). "*The Design of IMF-Supported Programs*", Occasional Paper n°241, International Monetary Fund, Washington D.C.

Grossman, G., E.Helpman. (2001). "*Special Interest Politics*", MIT Press.

Gruben W. et Mc.Leod D. (2002), Capital account liberalization and inflation, Economics Letters, 77, pp. 221-225.

Gupta A.S (2007), Does Capital Account Openness Lower Inflation ? Indian council for research on international economic relations, Working Paper No. 191, January.

Haggard, S. and Kaufman, R (1992), 'The political Economy of Inflation and Stabilization in Middle-Income Countries', WPS N°44, World Bank, Washington, D.C.

Haldane A.G., S. Brennan, V. Madouros (2010), The Contribution of the Financial Sector Miracle or Mirage? The Future of Finance: The LSE Report.

Hamann, J., A. Prati. (2002). "*Why Do Many Desinflations Fail? The Importance of Luck, Timing and Political Institutions*", IMF Working Paper WP/02/228, December.

Harberger, A.C. (1993). " *The Search for Relevance in Economics*", American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol 83, Issue 2, May, pp1-16.

Henry P.B (2007), Capital Account Liberalization: Theory, Evidence, and Speculation, Journal of Economic Literature, 45, December, pp. 887-935.

Hofstede, G., M. H. Bond. (1988). "*The Confucius Connection: From Cultural Roots to Economic Growth*". Organizational Dynamics. Vol.16, n°4, pp. 5–21.

Høj, J, V. Galasso, G. Nicoletti et T-T. Dang (2006), The Political Economy of Structural Reform : Empirical Evidence from OECD Countries, Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, N°501.

ICRG (2014). International Country Risk Guide : methodology. The PRS Group.

IMF - IEO (2006), 'The IMF's approach to capital account liberalization" Draft issues paper / Terms of reference for an evaluation by the Independent Evaluation Office.

IMF (2005), "The Economic Impact of Controls on Capital Movements: Preliminary Considerations", (Washington: International Monetary Fund).

IMF (2004), Promouvoir les réformes structurelles dans les pays industrialisés, Perspectives de l'économie mondiale.

IMF (2003), World Economic Outlook, October.

IMF (2001), Capital account liberalization and financial sector stability; considerations for sequencing and policies issues (SM/01/186, Sup.1, and Sup. 2).

IMF (1999), Report on "Exchange Rate Arrangements and Currency Convertibility: Developments and Issues".

Institut de la Méditerranée (2014), Etude Stratégique de Reconstruction et de Développement de L'Economie Tunisienne : Programme de Réformes Economiques et Sociales & Scénarii de Cadrage Macroéconomique 2014-2017.

Ishii S, Hebermeier K et alii. (2002), "Capital Account Liberalization and Financial Sector Stability," Occasional Paper 211, International Monetary Fund, October

Kibria, R. (2002). "*The Political Economy of Reform: Designing, Initiating and Sustaining Public Sector Reform in Developing Countries*", Journal of International Affairs, Vol.6, n°3, July-December.

Kim W (2003), Does Capital Account Liberalization Discipline Budget Deficit?, Review of International Economics, 11 (5), pp. 830-844.

Kingdon G, A. Little, M. Aslam, S. Rawal, T. Moe, H. Patrinos, T. Beteille, R.Banerji, B.Parton and S.K. Sharma. (2014). "*A rigorous review of the political economy of education systems in developing countries*", Education Rigorous Literature Review. *Department for International Development*, Final Report.

Klein M. W (2005), Capital Account Liberalization, Institutional Quality and Economic Growth: Theory and Evidence, NBER Working Paper, No.11112.

Klein M. W. et Olivei G. P. (2008), "Capital account liberalization, financial depth, and economic growth", *Journal of International Money & Finance*, 27 (6), October, pp. 861-875.

Kraay A. (1998), "In Search of the Macroeconomic Effects of Capital Account Liberalization," unpublished manuscript, The World Bank, October.

Krueger, A.O. (1993). "*Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*", Cambridge MA and London: The MIT Press.

Kydland, F.E., E.C. Prescott. (1977). "Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy*, Vol 25, N°3, June, pp473-492.

Laurens. B et A. Sarr (2004), "Liberalization of the capital account in Tunisia – progress achieved and prospects for full convertibility" IMF draft issue paper, 2004

Laurens B. et A. Sarr (2003), Tunisia - Strengthening the monetary framework and instruments SM/03/246, Supplément, Juillet.

Law. S H (2008), Does a Country's Openness to Trade and Capital Accounts Lead to Financial Development? Evidence from Malaysia. *Asian Economic Journal*, 22 (2), pp. 161-177.

Leftwich, A. (2008). "*Developmental States, Effective States and Poverty Reduction: The Primacy of Politics*". Paper prepared for the United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), project on Poverty Reduction and Policy Regimes.

Lundahl, M., M.L.Wydzan. (2005). "*The Political Economy of Reform Failure*", Routledge studies in development economics.

(de) Mendoça H.F and Pires M.C (2007), Capital account liberalization and inflation: evidence from Brazil, *Applied Economics Letters*, 14, pp. 483-487.

Miao Y. (2009), In Search of Successful Inflation Targeting: Evidence from an Inflation Targeting Index, IMF Working Paper, No. 09/148, July.

Minsky, H (2008), Stabilizing an unstable economy, McGraw Hill Book Company, New York, Second Edition.

Montalvo, J.G., M. Reynal-Querol. (2002) “*Why Ethnic Fractionalization? Polarization, Ethnic Conflict, and Growth*” mimeo, 2002.

Mouley, S (2015), Etude sur les transferts des fonds des migrants tunisiens, United Nations, Février.

Mouley.S, Bernasconi, J.L, Gonnet, L et Th. Triki (2014), Diagnostic synthétique (quick scan) du secteur financier en Tunisie : Etat des lieux, principaux défis et opportunités de réformes, in « Vers un nouveau modèle de développement pour la Tunisie », Ministère de l'Economie et des Finances, World Bank, BAD, UE, Juin (en Coll.)

Mouley, S (2014), Economie politique des réformes, croissance potentielle et performances macroéconomiques en Tunisie, Miméo, Université de Tunis.

Mouley, S (2013), Monetary policy and central banking independence, in, Monetary policies, banking systems, regulatory convergence, efficiency and growth in the Mediterranean, Mouley. S and Ayadi. R, Palgrave – Mac Millan, London UK.

Mouley, S (2012), Technical report on capital account liberalisation and macroeconomic convergence for financial sector's development in the mediterranean countries, Prospective Analysis for the Mediterranean Region Project (MEDPRO), Commission Européenne: Seventh Framework Program.

Nordhaus, W.D. (1975). “*The Political Business Cycle*”, Review of Economic Studies, Vol 42, N°2, April, pp169-190.

North, D.C. (1994). "*Economic Performance Through Time*", American Economic Review, Vol.84, n°3.

North, D.C. (1991). "*Institutions*". The Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, No. 1. (Winter), pp. 97-112.

North, D.C. (1990). "*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*", Cambridge University Press, New York.

Noy I et Vu T. B (2007), "Capital account liberalization and foreign direct investment", North American Journal of Economics & Finance, 18(2), pp. 175-194.

Nsouli. S, Rached. M and Funke, N (2002), The speed of adjustment and the sequencing of economic reforms: issues and guidelines for policymakers, IMF working paper WP N°02/132.

OECD (2010), Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries.

OCDE. (2010). "*L'économie politique de la réforme: Retraites, emplois et déréglementation dans dix Pays de L'OCDE*", Editions de l'OCDE.

Olofsgard, A. (2005). "*The Political Economy of Reform: Institutional Change as a Tool for Political Credibility*", Background Paper to the World Bank's 2005 World Development Report.

Ostrom, E., C. Gibson, S. Shivakumar, K. Andersson. (2001). "*Aid, Incentives and Sustainability: An Institutional Analysis of Development Cooperation*", Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University.

Ould Aoudia, J. (2006). Croissance et réformes dans les pays arabes méditerranéens, AFD.

Prasad E et Rajan R. G (2005), Controlled Capital Account Liberalization: A Proposal, IMF Policy Discussion Paper, October, No. 05/7.

Prasad E et Wei. S J (2005), The Chinese Approach to Capital Inflows: Patterns and Possible Explanations. IMF Working Paper, 05/79.

Pritchett, L., M. Woolcock, M. Andrews. (2010). "*Capability Traps? The Mechanisms of Persistent Implementation Failure*", Center for Global Development, Working Paper n°234, December.

Reiffers, J. L. et alii. (2014), Study on knowledge economy development in Tunisia in the 2015-2020, World Bank, Centre d'Intégration Méditerranéen – CMI (Marseille).

Rijkers. B, Freund. C and A. Nucifora (2013), All in the Family, State Capture in Tunisia, Policy Research Working Paper, WPS N°6810, World Bank.

Rodrik, D. (2008). "*Thinking About Governance*", in *Governance, Growth, and Development Decision-Making*, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

Rodrik, D. (2004). "*Growth Strategies*". Working Paper, John F. Kennedy School of Government, <http://www.ksg.harvard.edu/rodrik/>

Rodrik, D (2002), 'After Neoliberalism, What?', Cambridge, Mass., Harvard University.

Rodrik, D (2000), 'Institutions for high quality growth: What they are and how to acquire them', *Studies in Comparative International Development* 35(3): 3-31.

Rodrik, D. (1996). "*Understanding Economic Policy Reform*", *Journal of Economic Literature*, Vol 34, n°1, March, pp 9-41.

Rodrik, D (1995), 'The Dynamics of Political Support for Reform in Economies in Transition', *Journal of Japanese and International Economies* 9, 403-425.

Rodrik, D. (1992). "*Political Economy and Development Policy*", European Economic Review, Vol.36, pp329-336, North Holland.

Rogoff, K S (2002), "Rethinking Capital Controls: When Should We Keep an Open Mind?" Finance and Development, Vol. 39, December.

Roland, G. (2001). "*The Political Economy of Transition*", William Davidson Institute, Working Paper n°413, December.

Roubini, N., J.D. Sachs. (1989). "*Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies*", European Economic Review, 33, pp.903-938, North-Holland.

Scartascini, C.G., E. Stein, M. Tommasi. (2009). "*Political Institutions, Intertemporal Cooperation and the Quality of Policies*", Inter-American Development Bank, Working Paper #676, RG-N3336.

Shleifer, A., D. Treisman. (2000). "*Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia*", MIT Press.

Spiller, T., E.Stein, M. Tommasi. (2003). "*Political Institutions, Policy Making Processes and Policy Outcomes: An Intertemporal Transactions Framework*", Documento 81, Abril.

Stein, E., M. Tommasi. (2008). "*Policy Making in Latin America: How Politics Shape Policies*", David Rockefeller Center For Latin American Studies, Harvard University.

Stein, E., M. Tommasi, K.Echebarria, E.Laura and M.Payne. (2006). "*The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America*", Inter- American Development Bank and D. Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.

Stiglitz J. (2004), "Capital-Market Liberalization, Globalization and the IMF", Oxford Review of Economic Policy, Vol.20 (1), pp. 57–71.

- Svensson, J. (2008). "*Investment, property rights and political instability: Theory and evidence*", European Economic Review Vol.42, pp1317-1341.
- Tommasi, M., A. Valesco. (1996). "*Where Are We in the Political Economy of Reform*", Journal of Policy Reform, Vol 1, pp187-238.
- Tompson W. et R. Price (2010), L'économie politique des réformes: retraite, emplois et déréglementations dans dix pays de l'OCDE
- Toye, J. (1999). "*The Sequencing of Structural Adjustment Programmes: What Are the Issues?*" UNCTAD/UNDP Occasional Paper, UNCTAD/EDM/Misc.70, February.
- Transparency International.(2014). "*The 2014 Corruption Perception Index*", www.transparency.org/cpi2014
- Vicente, P. C., L. Wantchekon. (2009). "*Clientelism and Vote Buying: Lessons from Field Experiments in African Elections*", Oxford Review of Economic Policy, Vol.25, n°2, pp292–305.
- WEF (2014). "*The Global Competitiveness Report 2014-2015*", World Economic Forum, Geneva.
- Wei, Shang-Jin (1997), 'Gradualism versus Big Bang: Speed and Sustainability of Reforms', Canadian Journal of Economics, November.
- Williamson, J (2003), Consensus de Washington : un bref historique et quelques suggestions, Finances et développement, Septembre : 10-13.
- Williamson, J. (1999). "*What should the World Bank Think About the Washington Consensus*", Paper prepared as a background to the World Bank's World Development Report 2000, July.
- Williamson, J. (1994). "*The Political Economy of Policy Reform*", Washington DC: Institute for International Economics.

World Bank (2009), *From Privilege to Competition: Unlocking Private-Led Growth in the Middle East and North Africa*, MENA Development Report.

World Bank. (2008). " *The Political Economy of Policy Reform: Issues and Implications for Policy Dialogue and Development Operations*", Report No. 44288-GLB.

World Bank. (2007). "*Tools for Institutional, Political and Social Analysis of Policy Reform*", International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington, DC.

WVS. (2012). "*WVS 2010-2012 Wave, revised master*", June,
<http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>

L'Economie Politique des Réformes

La Tunisie est à la croisée des chemins. Engager des réformes en profondeur à tous les niveaux est la seule alternative qui s'offre aux nouvelles autorités politiques afin de redresser la barre. La reprise de la croissance nécessite inexorablement la mise en œuvre de réformes structurelles qui favoriseront l'émergence d'une croissance inclusive et la préservation de la stabilité macro-économique.

Les réformes à engager sont multiples et touchent des pans entiers de l'économie. Parmi les réformes à engager, il est possible de citer: la réforme de la fiscalité, du code de l'investissement, du système de sécurité sociale et de prévoyance, des entreprises publiques, la réforme du système d'éducation et de formation, la politique industrielle, la restructuration du système national d'innovation, la stimulation de la concurrence sur le marché des biens et services, la restructuration du système financier, la réforme du marché de l'emploi, etc. Cependant, ces réformes ne pourraient être mises en œuvre et réussir sans une réforme en profondeur de l'administration publique.

C'est dans ce cadre que s'insère cet ouvrage, qui s'est fixé trois objectifs.

Tout d'abord présenter les contours de l'économie politique des réformes, les acteurs impliqués dans un processus de réforme ainsi que les modes d'action employés pour soutenir ou s'opposer à un programme de réformes.

Ensuite, présenter les expériences réussies qui nous enseignent que ces réformes ne peuvent être planifiées et exécutées uniquement de manière technique. Il apparaît ainsi que des consultations approfondies avec les acteurs concernés par les réformes sont également importantes sachant qu'une démarche graduelle permettant un retour d'information et des ajustements tout au long du processus peut réduire les incertitudes et donc l'opposition. En outre, pour assurer la pérennité de ces réformes, ces expériences nous enseignent qu'il est recommandé que des organismes indépendants et permanents assurent la conception, l'implémentation ainsi que l'évaluation de ces réformes.

Enfin, la dernière partie sera consacrée à une lecture en termes d'économie politique du contenu technique des réformes ainsi qu'aux dispositifs de leur financement ce qui permettra ainsi de traiter de leur mise en œuvre opérationnelle. Il sera particulièrement consacré à l'étude du cas de l'économie tunisienne, en consacrant une section non négligeable à l'économie politique des réformes du secteur bancaire ainsi qu'à celle du secteur externe.