



**REUSSIR LES REFORMES EN TUNISIE :  
UNE QUESTION DE METHODE  
ET DE STRATEGIE**

*Rapport piloté par  
Riadh Ben Jelili*

**Novembre 2015**

---

## Préambule

La révolution de 2011 a dévoilé, avec une prise de conscience progressive, **l'essoufflement du modèle de développement et la nécessité d'une transition socio-économique** en Tunisie.

Dans notre premier rapport JOUSSOUR, nous avons proposé, à l'adresse des différents acteurs politiques et parties prenantes, de concevoir et d'adopter ensemble un agenda national comme cadre de travail et d'action pour faire face aux défis du pays<sup>1</sup>. Ce cadre devait permettre, entre autres, la mise en place d'un **nouveau contrat économique et social**, afin de renouer avec des taux de croissance soutenus pour pouvoir investir dans le domaine du développement humain et dans les domaines sociaux. Le nouveau modèle de développement, qui puiserait ses références dans la nouvelle constitution, devait ainsi **concilier les dimensions économiques et sociales**, le tout sous les auspices d'un **État stratège**, qui joue le rôle de régulateur et qui adopte une **approche participative** dans la gestion des affaires publiques.

Dans ce même rapport, nous avons proposé de concevoir et de mettre en place un **accord cadre général, construit sur la base d'échanges et d'un large consensus au sein des acteurs majeurs du pays, et qui précise les grands axes des réformes en termes de contenu, mais également en termes de mise en œuvre** : séquençement, planning d'implémentation et ingénierie politique.

Il est vrai qu'aujourd'hui le consensus commence à se dégager sur la nécessité des réformes, et même sur leur caractère urgent. Certaines ont même été engagées. Il n'en demeure pas moins que, pour le moment, la question de la stratégie de mise en œuvre, pourtant cruciale dans ce genre d'exercice, reste peu abordée.

Par quoi faut-il commencer ? Sur quelle base prioriser et ordonnancer les réformes ? Quels sont les clefs de succès et les facteurs d'échec ? Comment installer la confiance avec les parties prenantes ? Comment gérer le capital politique sur le temps ? C'est la réponse réfléchie et étudiée à de telles questions qui permet **d'édifier une vraie stratégie de réforme**, qui range de son côté les chances de succès.

Dans le présent rapport, JOUSSOUR apporte des éléments de réponse à ces questions, en proposant **des pistes et des indications de méthode pour la construction d'une stratégie de réforme** pour la Tunisie d'aujourd'hui.

<sup>1</sup> Voir le rapport JOUSSOUR intitulé « L'urgence d'un Agenda National face à l'ampleur des défis » (Juillet 2015).

## Sommaire

<b>1) Introduction .....</b>	<b>4</b>
<b>2) Le contexte général dans lequel s'inscrit la nécessité des réformes .....</b>	<b>5</b>
<b>3) L'interconnexion des facteurs qui vont influencer la mise en œuvre des réformes à venir .....</b>	<b>6</b>
<b>4) La nécessité d'une approche inclusive débouchant sur un pacte de confiance.....</b>	<b>7</b>
<b>5) L'ordonnement des réformes : la nécessité d'une approche pragmatique .....</b>	<b>9</b>
<b>6) Les déterminants d'une stratégie de mise en œuvre des réformes en Tunisie .....</b>	<b>11</b>
a) Démarrer avec les réformes à caractère critique .....	12
b) Commencer par les réformes à caractère générique .....	13
c) Engager en priorité les réformes de consensus .....	14
<b>7) Un schéma global d'ordonnement des réformes économiques et sociales.....</b>	<b>14</b>
a) Les huit réformes proposées et leurs objectifs génériques .....	15
b) Impacts attendus des réformes proposées.....	16
<b>8) Et pour conclure.....</b>	<b>19</b>

## 1) Introduction

Les élections de 2014 ont bien eu lieu. Tous reconnaissent les résultats. Une majorité a été dégagée et un gouvernement a été mis en place. Rien ne semble s'opposer à ce que l'on démarre les réformes. Mais une nécessité aussi évidente soit-elle ne tient pas lieu de stratégie d'autant plus que de nombreux dangers guettent le processus des réformes comme de nombreux dangers ont guetté (et continuent de le faire) le processus de transition politique.

Les dangers sont de plusieurs ordres :

- **Une réforme peut être vidée de son sens.** Les réformes ne signifient pas toujours plus de progrès ou plus de changements. Certaines réformes peuvent même contribuer à modifier les règles du jeu pour tenter de conserver les niveaux de bien-être des agents. Les agents utilisent alors les réformes pour maintenir leurs positions et éviter le pire. On parle alors de *réformes conservatrices*.
- **Les réformes ne font pas l'intérêt de tous,** elles occasionnent souvent l'émergence de conflits entre groupes de pression quand elles visent une redistribution des richesses entre les différents acteurs de la société à travers la mise en place de nouvelles règles. Il est donc attendu que ceux qui pensent être victimes d'un nouvel équilibre en devenir s'opposent à la réforme et tentent d'empêcher son application.
- **Une réforme mal entreprise peut pénaliser le pays,** elle peut l'entraîner dans une situation encore plus difficile. Parce que les réformes sont l'endroit par excellence où se redistribuent les cartes d'intérêt et les cartes politiques, parce qu'ils sont le lieu politique où les tensions s'exacerbent, une mauvaise préparation des plans de réforme (sans base politique solide pour les supporter, sans plan de communication pour les expliquer et sans vision globale pour les immuniser) peut avoir des conséquences dramatiques pour le pays et son économie.
- **Trop de réforme peut tuer la réforme.** Le nombre des réformes, leur tempo, leur priorisation, la communication qui doit les accompagner, etc. sont autant de paramètres essentiels pour leur réussite. Et si une vaste opinion semble acquise à la nécessité d'un nombre important de réformes, la peur de mettre à mal « ce qui reste », la peur d'engendrer de nouveaux déséquilibres dans une situation si précaire, d'en regretter vite les conséquences surtout avec les obstacles qui seront tendus par des groupes d'intérêts, vont constituer autant de défis à relever.

Tous ces éléments, et bien d'autres, montrent que les réformes ne peuvent être menées sans une stratégie de mise en œuvre, une stratégie bien pensée et murement réfléchie. Dans la suite de ce rapport, nous essayons d'élaborer des **pistes** et de proposer **des indications de méthode pour la construction d'une telle stratégie**.

Le rapport s'organise ainsi en quatre sections. La première porte sur les facteurs qui en Tunisie influencent la mise en œuvre des réformes. La seconde revient sur la nécessité d'instaurer la confiance des tunisiens et des tunisiennes dans les pouvoirs publics pour les faire adhérer aux réformes. La troisième explique le principe d'ordonnement des chantiers de réformes dans le temps. La quatrième et dernière section propose une grille de priorisation.

## 2) Le contexte général dans lequel s'inscrit la nécessité des réformes

**Durant la dernière décennie, les performances de l'économie nationale sont demeurées faibles** en raison de son incapacité à profiter pleinement des marges de progression offertes par la révolution technologique moderne, mais également en raison de **l'incapacité du pays à se greffer au monde post-industriel et à l'économie du savoir**. Plusieurs indicateurs macro-économiques expriment cette faiblesse structurelle dont les plus significatifs sont :

- Une tendance à la **baisse des taux de croissance**
- Une **atonie de l'investissement**
- Un **déficit chronique de la balance commerciale**
- Des **niveaux de chômage élevés**

Cette faiblesse structurelle de l'économie s'est conjuguée avec une approche unilatérale dans la gestion de la chose publique, avec l'enracinement d'une corruption systématique et organisée, ainsi qu'avec la progression de l'injustice sociale et l'incapacité des mécanismes de redistribution des richesses d'y faire face et de réduire des **déséquilibres régionaux prononcés**.

Il faut enfin ajouter à cela que durant la période de transition, l'intérêt particulier porté à la construction politique s'est fait au détriment des autres grands chantiers du pays, et notamment du **volet économique ce qui a aggravé les tensions à ce niveau. Le volet économique ayant dû supporter le poids des difficultés et des complexités liées au processus de la transition politique et institutionnelle.**

Ce bilan de la période de transition nous mène aux conclusions suivantes :

- Le pays est dans une situation où il **ne peut différer davantage un vaste programme de réformes** qu'il convient de regrouper dans le cadre d'un « Nouveau Contrat Economique et Social ».
- De nombreuses réformes nécessaires à ce nouveau contrat économique et social ne pourront être réalisées que **sur la base de sacrifices conjoncturels** qu'ils soient en partie « arrachés » ou « consentis » et qu'il faudra disposer dans **un calendrier politique discuté**.
- La nécessité d'accompagner les réformes économiques par **des programmes sociaux afin d'atténuer les conséquences négatives prévisibles** sur les couches les plus défavorisées et les couches moyennes et afin d'éviter les tensions sociales aigües qui pourraient mettre en péril les réformes elles-mêmes.
- Ce « Nouveau Contrat Economique et Social » doit se construire sur **la base d'échanges et du plus large consensus** au sein des acteurs majeurs du pays.
- L'entreprise des réformes requiert **une volonté politique, de la force, de la persévérance et de l'insistance** afin que lesdites réformes se stabilisent dans le paysage et dans les discours et qu'elles soient de ce fait acceptées et crédibilisées.

- Le « Nouveau Contrat Economique et Social » aura **besoin d'un dispositif politique**, une ingénierie politique, construite sur la base d'un élan et d'un discours patriotiques, solides et cohérents pour l'encadrement des mesures d'urgence, l'ordonnancement des réformes et l'arrêt des grands choix d'avenir, avec ce que cela suppose en termes de démarche participative, de consensus politique, de paix sociale et de mobilisation du soutien des différentes parties (l'opinion publique, les partis politiques, l'ARP, les organisations syndicales, les experts, etc.).

### 3) L'interconnexion des facteurs qui vont influencer la mise en œuvre des réformes à venir

Au-delà de la complexité et de l'intrication des défis socio-économiques, politiques et sécuritaires du pays, on s'accorde à reconnaître que les réformes structurelles restent aussi cruciales qu'urgentes pour faire face à la situation actuelle.

Cependant et face à ce consensus apparent, **on ressent parallèlement une forte résistance aux réformes**. Laquelle résistance s'expliquant essentiellement par l'incertitude qui entoure les avantages des réformes structurelles, le coût immédiat de leur mise en œuvre et, en particulier, **la rente occasionnée par certaines réglementations et partagée sous de nombreuses formes par des bénéficiaires ou groupes de pression relativement restreints et bien organisés**.

Ces réformes vont ainsi bien au-delà de la restauration des équilibres macro-économiques et devraient, selon toute vraisemblance, rencontrer des obstacles majeurs du fait de :

- la résistance des **bénéficiaires du statu quo**,
- **l'insuffisance de la culture du compromis**, de l'inclusion et de la coordination face à des intérêts concentrés et organisés,
- la fragilité de l'adhésion des citoyens aux normes et aux institutions démocratiques,
- la domination au niveau de la société d'une **culture conservatrice peu propice à la remise en cause et au changement** et, par voie de conséquence, de l'absence de soutien possible d'une majeure partie de la population qui ne se sent pas associée et encore moins bénéficiaire des réformes.

Ce large éventail de facteurs interconnectés qui influencent directement la mise en œuvre des réformes structurelles en Tunisie, pose le problème de **la nécessaire adéquation des contenus des réformes et des capacités spécifiques du pays** en termes de ressources politiques, institutionnelles et financières.

**Ce n'est pas tant l'adoption des réformes qui est en question que leur mise en application concrète**. Celle-ci est largement conditionnée par les capacités de la Tunisie en termes d'économie politique, de facilité ou non de la diffusion des règles formelles dans la société, de coûts pour l'État et de leur répartition entre les agents économiques.

Ce problème est amplifié, dans bien des domaines, par le **choix politique difficile de la Tunisie d'aujourd'hui de devoir nécessairement agir avec des outils anciens pour forger les nouveaux** (comme de vouloir faire appliquer des dispositifs anti-corruption par une administration en partie corrompue).

Face à ces facteurs, **quatre piliers** fondamentaux couvrent les processus d'acceptation, de soutien et de refus des réformes. Il s'agit :

1. Du **choix des agents** (les décideurs publics, les grands acteurs de la société civile, les divers autres groupes, les individus, les entreprises, etc.) dont le comportement favorable ou défavorable à la réforme est étroitement lié à la situation économique de chacun ;
2. Du rôle de **la crise économique** qui peut être soit un vecteur de changement si elle induit des comportements favorables aux réformes, soit être un frein et favoriser le statu quo si les agents réagissent de façon à pérenniser la crise ;
3. Du **rôle des institutions** qui couvrent aussi bien les institutions formelles (liées les unes aux autres et imaginées de manière consciente telle que la constitution) que les institutions informelles (comme les normes sociales et les codes moraux). Les « bonnes » institutions étant des institutions qui favorisent les réformes quand le changement est nécessaire et permettent ainsi de contribuer directement et efficacement à améliorer une situation ;
4. De l'impact des **facteurs extérieurs**, dans la mesure où notre pays aura parfois besoin de certains appuis d'acteurs extérieurs pour accompagner ses réformes.

#### **4) La nécessité d'une approche inclusive débouchant sur un pacte de confiance**

Pour bien engager des réformes dont on sait qu'elles demanderont à tous des efforts significatifs, il importe de rassembler la collectivité nationale par une approche inclusive et, pour cela, de **revivifier les aspirations de progrès et de justice sociale** et de conjuguer ces aspirations avec une bonne dose de compromis ou de responsabilité.

En effet, en cette phase difficile de consolidation démocratique, **les actions visant à renforcer la relation de confiance entre les citoyens et les responsables politiques sont essentielles et prioritaires** tant pour la mise en œuvre des réformes que pour l'efficacité de l'action publique. Ces réformes exigent de la part des institutions politiques non seulement une évolution profonde des comportements des acteurs publics, mais aussi **l'adoption de nouveaux textes, de nouvelles règles et procédures**. La confiance dans les pouvoirs publics et les institutions sont plus que nécessaires pour permettre au gouvernement de mettre en œuvre des réformes structurelles dotées d'effets bénéfiques à long terme.

Cette confiance recherchée à l'égard des institutions et des pouvoirs publics doit s'analyser à trois niveaux :

- **Au niveau macro** : il s'agit de la confiance qui a trait aux institutions politiques et au fonctionnement de la démocratie.
- **Au niveau méso** : il s'agit de l'aptitude des pouvoirs publics à gérer les problèmes économiques, sécuritaires et sociaux et à susciter des attentes positives concernant le bien-être futur.
- **Au niveau micro** : il s'agit de l'impact de l'action publique sur la vie quotidienne des citoyens par le biais de la prestation des services publics.

Bien évidemment, ces trois niveaux interagissent et un manque important de confiance à un niveau peut avoir des conséquences sur la confiance aux autres niveaux, ainsi que sur les retombées des politiques. **Par conséquent, les efforts visant à renforcer la confiance doivent amplifier les synergies entre ces diverses sphères.**

Le schéma ci-dessous permet de mieux visualiser l'interdépendance des composantes de la confiance liée à la gouvernance publique :



## 5) L'ordonnancement des réformes : la nécessité d'une approche pragmatique

Une mise en œuvre efficace des réformes structurelles prend un temps assez long et nécessite une programmation adaptée. Ceci afin d'éviter l'aggravation des inégalités alors que la Tunisie souffre déjà de ce mal structurel et profond.

**La stratégie de transition d'un modèle de développement à un autre doit donc être définie avec pragmatisme.** Si, à moyen et long termes, il est impératif d'agir sur l'ensemble des domaines jugés prioritaires, **tout ne peut cependant pas être fait en même temps**, et ce pour quatre considérations principales :

- 1. Le capital politique limité :** Pour mener à bien des réformes ambitieuses, un gouvernement doit d'abord s'appuyer sur une solide majorité parlementaire (c'est à dire à la fois large et cohérente). La capacité du gouvernement à œuvrer dans le sens du changement dépendra d'abord de la manière dont les différentes composantes de l'Assemblée des Représentants du Peuple pourront se regrouper, éventuellement sur une base pragmatique, en vue de l'adoption des textes de lois relatifs aux réformes. L'autre élément déterminant est **la longévité du gouvernement qui influencera aussi le processus de réforme**. Un gouvernement nouvellement élu devrait être plus enclin et plus rapide à entreprendre des réformes qui pourraient avoir d'importants effets bénéfiques durant la législature, ce qui n'est pas pour le moment le cas en raison sans doute et en partie de la fragilité des tensions politiques internes de certaines composantes essentielles de cette majorité. **Toutefois, même en présence d'une solide majorité parlementaire, un gouvernement, qu'il soit nouvellement élu ou pas, ne dispose pas d'un capital politique illimité.** C'est pourquoi il aurait tout à gagner à inclure les forces politiques non représentées à l'ARP ainsi que le plus large éventail d'acteurs de la société civile. Cela d'autant plus que **ce capital politique limité ne pourra pas être investi simultanément sur tous les fronts**. Le gouvernement doit aussi garder à l'esprit que le processus d'assainissement des finances publiques peut en lui-même épuiser le capital politique disponible pour entreprendre d'autres réformes.
- 2. Le coût budgétaire des réformes :** Remédier par exemple à l'inefficacité de la gestion des entreprises et banques publiques par une profonde restructuration, implique souvent une réduction substantielle de l'emploi. Pour contrebalancer cet effet, une politique macroéconomique de stimulation et d'indemnisation du non-emploi doit être préalablement pensée et démarrée. Cet exemple, qui n'en est qu'un parmi d'autres, montre que les réformes sont potentiellement coûteuses pour les finances publiques, alors que les ressources sont plus que rares. Le gouvernement pourrait aussi choisir de vaincre l'opposition à la réforme en indemnisant des pertes qui sont temporaires ou nettement circonscrites. Dès lors, il faut intégrer le fait qu'**une mauvaise situation budgétaire a toutes les chances d'entraver la mise en œuvre de réformes structurelles**. C'est ce même coût de mise en œuvre des réformes structurelles qui explique aussi l'hésitation des responsables politiques à entreprendre des réformes à l'approche des élections ; les avantages prévus des réformes se matérialisant lentement, le risque que l'électorat subisse uniquement les coûts de la réforme durant la législature est bien probable.

3. **La complémentarité institutionnelle** : La conception optimale d'une stratégie de réforme dépend du degré de complémentarité des différentes institutions. **L'existence préalable de certaines organisations institutionnelles peut avoir un effet positif sur la situation fondamentale de l'économie.** Certaines transformations ne porteront vraiment leurs fruits que si elles prennent appui sur d'autres, qui doivent donc logiquement les précéder. Ceci implique que, dans certains cas, il faut soit mener parallèlement plusieurs réformes structurelles, soit considérer un séquençement des changements avec des mesures compensatoires.
4. **L'effet démonstratif** : **l'élaboration et la mise en œuvre réussies des projets de réformes, dont l'impact peut être ressenti et mesuré,** peuvent en faire des pratiques reproductibles et donc avoir un effet démonstratif à mettre en valeur. **Elles manifesteront que l'effort paie.** Elles manifesteront aussi le pouvoir politique d'un État tunisien en mal de reconnaissance. Il peut donc y avoir motif à procéder par séquences successives et à **prendre appui à chaque étape sur les acquis de la phase précédente.**

Notons que **la dimension temporelle est présente au niveau de chaque étape critique du cycle de vie d'une réforme** et les explications quant à la réussite ou l'échec des expériences de réforme doivent nécessairement rendre compte de cette dimension. Il existe en fait **plusieurs temps au sein du processus réformateur** :

- Le premier temps est celui de la planification au cours de laquelle le politique doit « **penser** » **la réforme** et l'inscrire dans une équation politique et temporelle.
- Le deuxième de ces temps est celui de **l'amorce du dialogue** et l'acceptation ou le refus par les agents qui vont s'interroger sur leur position vis-à-vis de la réforme.
- Le troisième temps est **l'adoption de la réforme** par l'instance ou les instances concernées.
- Le quatrième temps est la **mise en place de la réforme** ou son exécution.
- Le cinquième et dernier temps est celui du bilan de la réforme et de son impact sur le bien-être des agents.

Rappelons ici (et cela est particulièrement vrai dans notre pays) **qu'une réforme qui ne provoque pas d'oppositions dans son acceptation peut être source de discordes ex post.** Dans ce cas, les agents ne soutiendront ou ne s'opposeront aux réformes qu'une fois qu'ils auront senti leurs effets sur leur propre bien-être. Ces éléments vont dicter leur conduite ex post et qui peut se révéler bien différente de celle adoptée *ex ante*<sup>2</sup>. Il en est de même pour **certaines lois qui peuvent « passer » facilement car disposant d'une majorité parlementaire suffisante voire confortable mais susceptibles d'être décriées voire combattues longtemps encore après leur adoption ou leur exécution.**

<sup>2</sup> Ex ante se dit de l'analyse des faits économiques effectuée avant qu'ils se soient produits, par opposition à ex post qui se dit de l'analyse faite après.

Face à la complexité de la situation du pays en cette phase de transition politique et économique, lorsque plusieurs réformes seront engagées et plusieurs groupes sociaux seront concernés, l'hétérogénéité des gains ou des pertes pourra déclencher des revendications sociales de la part des groupes qui penseront que le programme de réformes aurait dû leur être plus favorable. De façon symétrique, les gains obtenus grâce aux réformes pourront entraîner une hausse de la compétition entre les groupes. Les gagnants, disposant désormais de ressources supplémentaires, pourront accentuer leur pression sur le gouvernement pour extraire une rente plus élevée. Par ce biais, une réforme qui avait au départ un impact positif peut donc se révéler à terme mauvaise pour une large proportion de la population. **Il est par conséquent nécessaire de tenir compte de facteurs dynamiques pour saisir l'évolution des positions de chaque agent.**

Compte tenu de ce qui précède, **le décideur politique tunisien doit avancer dans un programme de réformes qu'il hiérarchise en concevant une série d'initiatives ordonnées dans le temps en séquences successives.** Quelles règles doit-il alors retenir, au-delà des aspects budgétaires, pour prioriser ces réformes ? Comment doit-il articuler le court et le long terme et intégrer une logique forcément multicritères dans un environnement si particulier ? Bref, comment construire une stratégie des réformes en Tunisie aujourd'hui ?

## **6) Les déterminants d'une stratégie de mise en œuvre des réformes en Tunisie**

Il est évident qu'il **n'existe pas une recette miracle** ou un cahier des charges qui peut préciser la manière dont les réformes devraient être conduites en Tunisie. En revanche l'expérience internationale est, sur ce point, riche d'enseignements. Elle révèle l'hétérogénéité des situations mais aussi la présence d'un certain nombre d'invariants ou de dénominateurs communs qu'il est possible de mettre à contribution, sans nier l'environnement historique, politique et social propre à chaque pays.

Parmi ces déterminants, on peut citer :

- La nécessité d'éviter de fixer les choix au hasard des opportunités politiques et de **s'appuyer sur un ordonnancement réfléchi des actions**, de sorte à en garantir l'efficacité et l'équité.
- La nécessité d'arrêter des **stratégies de communications politiques**.
- La **qualité de la coordination des politiques publiques** aux différents niveaux du gouvernement.
- **Des travaux de recherches** et d'analyses solides qui doivent servir de support à la conception des réformes.
- **Une approche inclusive** avec les différents agents et autres acteurs concernées.

Le rôle politique du gouvernement, en tant que force de décision doit consister non seulement à choisir la modalité d'action aboutissant à une réforme mais aussi à **construire une argumentation qui justifie ce choix et qui sera véhiculée par la communication politique**. Il s'agit de convaincre que le choix réalisé est le meilleur possible pour solutionner la difficulté ou la contrainte identifiée. De ce fait, chaque fois que le gouvernement se lancera dans une réforme, il n'engagera pas seulement un combat pour résoudre un problème ou pour mettre en œuvre un changement ; il se lancera aussi, non sans heurts, dans une démarche argumentative. De sa faculté à convaincre de sa vision de la politique publique choisie dépendra directement sa légitimité politique.

Maximiser les chances de mise en place de réformes réussies suppose donc **une stratégie pragmatique. Seule une telle stratégie est de nature à surmonter les résistances engendrées par l'hétérogénéité des gains et des groupes d'intérêts nombreux en Tunisie**, et par la préférence pour la sécurité qu'offre l'absence de changement ou le *statu quo* (elle-même expliquée par l'incertitude qui peut entourer les gains à venir, comparée à la certitude des coûts occasionnés à court terme). Ce biais en faveur du *statu quo* est d'autant plus marqué que les gains de long terme sont répartis entre un grand nombre de bénéficiaires, alors que les coûts sont le plus souvent concentrés et supportés par une minorité.

Dans cette phase de transition, les responsables politiques du pays peuvent envisager **trois principales approches pragmatiques** de l'action publique en matière de priorisation de réformes :

- Celle consistant à **démarrer avec les réformes à caractère critique**, ce qui revient à les ordonnancer selon leur efficacité
- Celle consistant à **commencer par les réformes à caractère générique**, ce qui revient à les ordonnancer selon leur effet d'entraînement
- Celle consistant à **engager en priorité les réformes de consensus, ce qui revient à les ordonnancer selon leur capacité à engendrer un climat de confiance**

### **a) Démarrer avec les réformes à caractère critique**

Cette approche consiste à commencer par les réformes dont le rendement immédiat au regard des objectifs principaux est le plus élevé compte tenu du contexte économique et social considéré. La mise en œuvre de cette approche repose sur **l'identification de l'obstacle le plus important** qui empêche d'atteindre un objectif donné et, en remontant ainsi d'obstacle clé en obstacle clé, de déterminer à chaque fois la réforme la plus critique qu'il faudrait mettre en œuvre immédiatement.

Ainsi, si on prend l'exemple d'une réforme nécessaire qui aura pour objectif d'instaurer des relations de confiance avec les différents acteurs publics et privés en vue de la lutte contre la corruption, quatre leviers importants permettront d'atteindre un tel objectif :

- moderniser le cadre réglementaire ;
- adapter et renforcer la politique de la concurrence ;
- améliorer les systèmes d'attribution des marchés publics ;

- instaurer des règles d'intégrité et de prévention de la corruption dans les secteurs publics et privés.

Et à ces quatre leviers correspondent quatre obstacles :

- lourdeur, opacité et complexité des procédures administratives ;
- restrictions réglementaires d'accès à plusieurs secteurs, réglementation des prix occasionnant des distorsions et règles de jeu inéquitables entre entreprises nationales et entreprises étrangères ;
- l'interférence politique dans l'attribution de marchés publics et le manque de formation et de certification spécifique des acheteurs publics au sein des commissions d'achats ;
- absence d'un système de gestion des risques de corruption et de contrôle interne au sein des administrations, des entreprises publiques et des entreprises privées de moyennes et grandes tailles.

Si l'on juge, parmi ces quatre obstacles à l'instauration des relations de confiance entre agents, que le principal concerne l'attribution des marchés, et qu'il est essentiellement dû à l'absence de transparence dans les étapes de passation des marchés publics, on doit alors s'interroger sur les obstacles à une plus grande transparence et efficacité du système des marchés publics. On s'approche ainsi peu à peu de **la réforme concrète qui va lever l'obstacle jugé le plus important.**



## b) Commencer par les réformes à caractère générique

Il s'agit des réformes qui, par leurs **effets d'entraînement**, vont créer à leur tour les conditions du succès dans d'autres domaines. Ces effets d'entraînement peuvent être de nature économique ou politique.

Exemples :

- *Il sera totalement imprudent de libéraliser un secteur réglementé ou de privatiser une entreprise publique avant d'avoir institué des dispositifs appropriés et efficaces pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles et renforcer la concurrence, car cela n'aboutit en général qu'à créer des rentes au bénéfice des actionnaires des entreprises concernées. La réforme de la politique de la concurrence doit par conséquent précéder les actions de déréglementation et de privatisation.*
- *De même, en ce qui concerne les effets d'entraînement de nature politique, on s'accorde en général à considérer **les réformes de gouvernance comme préalables aux réformes de substance**, et ce pour garantir l'efficacité du pilotage du changement et l'effectivité de ce dernier.*

### c) Engager en priorité les réformes de consensus

Il s'agit des réformes les plus « acceptables » et dont les effets sont les plus immédiatement perceptibles, en vue de créer un climat favorable pour des actions ultérieures. Cette approche conduit donc à privilégier l'ordonnement des réformes non selon leur efficacité, mais d'abord selon leur capacité à **engendrer un climat de confiance**.

## 7) Un schéma global d'ordonnement des réformes économiques et sociales

Sur la base d'un diagnostic approfondi du potentiel productif et d'une analyse des principales contraintes de l'économie tunisienne, et en s'inspirant essentiellement de **l'approche basée sur l'identification de l'obstacle le plus important**, nous avons pu identifier 8 grandes réformes prioritaires à engager pour la décennie à venir, en distinguant celles qui soutiennent la relance économique et celles qui devraient assurer, en même temps, la soutenabilité des finances publiques et la cohésion sociale<sup>3</sup>.

Afin de schématiser au mieux l'ordonnement des réformes attendues en Tunisie, nous les avons ordonnées autour de deux piliers principaux :

- les réformes pro-croissance et pro-investissement
- les réformes fiscales et pro-sociales

Ces réformes ont été ensuite associées à des objectifs génériques, avant d'être classées en fonction des trois critères suivants qui renvoient fondamentalement à la faisabilité politique des réformes :

- **L'efficacité de la réforme**, en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre. L'efficacité peut être immédiate ou à long terme, directe ou indirecte.
- **L'impact distributif de la réforme**, qui couvre aussi bien les catégories sociales, les territoires et régions que les générations.
- **Les coûts et les bénéfices de la réforme**, qu'ils soient budgétaires, organisationnels ou politiques.

---

<sup>3</sup>Ces réformes, ainsi que l'analyse qui permet de les dégager, sont détaillées dans un livre (collection JOUSSOUR) de Riadh Ben Jelili à paraître prochainement.

La figure ci-dessous illustre l'association des 8 réformes aux 8 objectifs génériques, alors que le tableau qui la suit fournit, compte tenu des trois critères retenus, une évaluation qualitative des réformes prioritaires à mettre en œuvre associées à chacun des principaux objectifs des réformes.

### a) Les huit réformes proposées et leurs objectifs génériques



## b) Impacts attendus des réformes proposées

Objectifs \ Impacts		Efficacité			Impact distributif			Coûts et avantages		
		Court terme	Long terme	Indirecte	Equité et cohésion sociale	Equité territoriale	Equité inter-générationnelle	Budget de l'Etat	Complexité	Consensus
1	Des relations de confiance entre agents et lutte contre la corruption									
2	Etat stratégique, décentralisé, entrepreneurial et économe									
3	Meilleure allocation des ressources et financement de l'innovation									
4	Amélioration de la qualité du capital humain et renforcement de l'employabilité des jeunes									
5	Flexisécurité du marché du travail									
6	Régime fiscal moderne, simple, neutre, équitable et transparent									
7	Pérennité de la protection sociale et équité intergénérationnelle									
8	Meilleur ciblage pour un développement inclusif et une lutte efficace contre la pauvreté									

 Favorable

 Modérément favorable

 Modérément défavorable

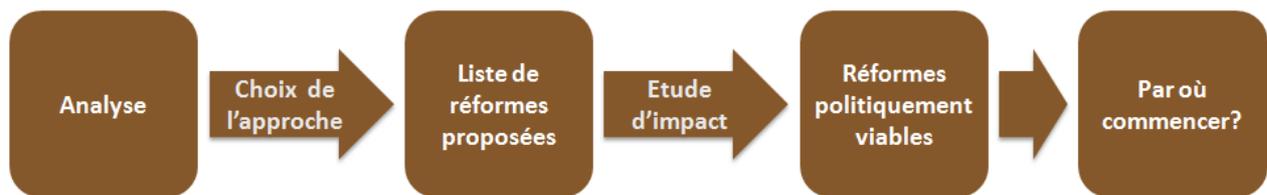
 Défavorable

Il convient certes d'affiner cette esquisse en procédant à une **évaluation quantitative plus précise des impacts** macroéconomiques et microéconomiques des réformes structurelles. Mais une telle matrice permet de tirer a priori les constats suivants :

- **Il n'existe pas de réformes susceptibles d'impacts positifs et rapides** (colonne Court terme) **qui ne soient pas opérationnellement difficiles ou politiquement coûteuses** (colonnes coûts et avantages).
- **Les réformes les plus prometteuses** (colonne Court terme), qui relèvent de la réalisation des 3 derniers objectifs (6, 7 et 8) sont dans l'ensemble favorables, complémentaires les unes des autres en ce qui concerne les effets distributifs, et **relativement peu coûteuses financièrement**, toutefois les entreprendre ne va pas sans difficultés dans la mesure où nombre d'entre elles seront complexes à mettre en œuvre, et parce qu'elles ne font pas nécessairement consensus. Ces trois réformes, avec celles associées à la réalisation de l'objectif 5 **constituent les réformes les plus consommatrices de capital politique**.
- **Les réformes à caractère plutôt institutionnel et réglementaire**, qui relèvent de la réalisation des objectifs 1 et 2, sont dans l'ensemble favorables à la justice dans ses trois dimensions (colonne Impact distributif), et elles sont relativement neutres (modérément favorables et modérément défavorables respectivement) pour les finances publiques (colonne Budget de l'État). **Leurs effets bénéfiques ne se font cependant sentir qu'à long terme** et, au point de vue opérationnel, les deux groupes de réformes sont relativement complexes (colonne complexité) et politiquement coûteuses (colonne Consensus).
- **Les réformes à longue portée** qui relèvent de la réalisation des objectifs 3, 4 et 5 ont en commun un faible impact bénéfique immédiat (Colonne Court terme) mais elles sont importantes à plus longue échéance (Colonne Long terme). Leurs effets distributifs sont généralement modérément positifs (Colonne Impact distributif). En revanche, **elles sont budgétairement onéreuses** (colonne Budget de l'État) et celle relative à la « Flexisécurité du marché du travail » (objectif 5) peut même s'avérer politiquement délicate. Les trois réformes ne sont pas, toutes, objet de consensus.
- **Enfin, les réformes de consensus**, celles qui concernent l'amélioration de la qualité du capital humain et le renforcement de l'employabilité des jeunes (objectif 4), **sont budgétairement coûteuses** (colonne budget de l'État).

L'exercice précédent montre la difficulté, pour la Tunisie d'aujourd'hui, de concevoir un programme de réformes structurelles qui soit à la fois politiquement consensuel, financièrement peu coûteux, économiquement favorable à l'équité et susceptible d'effets immédiats. **Rien ne se fera facilement et sans une volonté politique forte !**

L'acceptabilité d'une réforme exige qu'elle soit claire, lisible, transparente et donc évaluée objectivement. A l'ère des médias et de la démocratie d'opinion, le politique ne peut plus entreprendre des réformes majeures sans s'assurer d'abord que son discours est audible et compris. **Ce qui donne à la communication un rôle central à tous les stades de la réforme**, et non plus seulement en aval de l'action politique.



La méthode proposée dans ce rapport a été ainsi illustrée en se basant sur une liste de huit grandes réformes et huit objectifs associés. Il est possible d'aller plus loin, en déclinant chaque objectif en cibles. La grille précédente permettrait alors de **mener une analyse plus détaillée et de faire des différenciations à l'intérieur des réformes**. Par exemple, il serait possible de différencier à l'intérieur de la flexisécurité, d'une part, les aspects de réforme liés à la flexibilité et, d'autre part, ceux liés à la sécurité de l'emploi et qui sont politiquement plus consensuels. En introduisant ce niveau de détail, il est ainsi possible de faire des choix de priorisation à l'intérieur même de chaque réforme.

Il est également possible de définir **des programmes de réforme transverses** qui touchent à plus d'un domaine. Un programme de traitement de l'informalité pourrait par exemple participer à la réalisation de cibles prioritaires relatives aux objectifs 1, 5, 6 et 8<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Un rapport JOUSSOUR, à paraître prochainement (novembre 2015), traite des aspects informels de l'économie tunisienne.

## 8) Et pour conclure

Le gouvernement est confronté à des choix difficiles.

**Il doit avant tout s'assurer** (entre autres par le biais d'une approche inclusive) **qu'il dispose de la part des partenaires politiques et sociaux d'une confiance politique stable et solide avant d'engager des réformes de fonds**. D'autant plus qu'il a démarré avec **un capital politique limité**, et qu'il doit face à une précarisation croissante des situations socio-économiques d'une grande partie de la population et subir la montée des revendications syndicales, tout en restant soumis à une contrainte financière serrée.

Face à la nécessité d'avancer dans les réformes, **le gouvernement doit privilégier dans un premier stade, les réformes institutionnelles et réglementaires dans la mesure où elles contribuent à créer un cadre favorable à des actions ultérieures**.

D'un autre côté, dans le contexte économique et social particulièrement difficile où se trouve la Tunisie, et étant donné que le temps est une denrée extrêmement rare et par conséquent très coûteuse, **la grande majorité des tunisiens ne comprendrait pas que le gouvernement se détourne des urgences économiques et de l'emploi**. Une priorité accordée donc aux seules réformes à longue portée se heurterait à de nombreuses objections. Ainsi, s'il est nécessaire d'ouvrir sans délai de nouveaux chantiers notamment dans le domaine de l'Éducation, de la formation professionnelle, de la restructuration bancaire ou du marché du travail, on ne peut y sacrifier les impératifs immédiats.

**Le gouvernement serait donc inspiré d'opter** (en parallèle de réformes à longue portée) **pour les actions de réforme à impact rapide**, sans sombrer dans le court-termisme qui exposerait le gouvernement à un risque politique important en raison de l'absence de consensus et reviendrait à renchérir le coût des réformes futures.

Il faut par conséquent que le gouvernement exprime clairement son désir de réformes et qu'il soit capable de remplir ses missions avec pragmatisme et pédagogie et **enfin, qu'il agisse de manière graduelle sur l'ensemble des fronts**. L'ordonnancement des actions devrait se concevoir comme **une série de séquences ou de paquets de réformes échelonnées dans le temps** qui chacune combinerait des réformes relevant des différentes catégories.

**Pour être efficace et acceptable, chaque réforme engagée devrait être menée à bien en une seule séquence** ; il ne faut surtout pas conduire une réforme incomplète et remettre la continuation de la réforme à la mandature suivante. Et chaque séquence devrait être conçue en sorte d'être par elle-même équitable (ne pas privilégier le seul critère d'efficacité et marginaliser les effets distributifs).

Les actions du gouvernement devraient aussi **prendre appui sur une communication coordonnée et cohérente** afin de jouer **son rôle de pédagogue** et de persuader les électeurs et les autres parties prenantes de la nécessité de la réforme et, en particulier, de les informer sur les coûts de la « non réforme » ou du *statu quo*.