



Sami Mouley est Professeur d'Économie et de Finance Internationale à l'Université de Tunis. Il exerce en tant que consultant international et économiste chercheur auprès d'institutions financières multilatérales de développement, d'instances publiques nationales et de centres d'analyse et de recherche économique. Professeur Sami Mouley dispose aussi d'une large expérience dans les domaines bancaire et financier, et assumé des postes de responsabilité en tant que Chief Economist auprès de la Banque Centrale de Tunisie, Directeur Général de son centre de recherches et d'études financières et monétaires ainsi que membre de son comité de politique monétaire. Il a été également président du comité d'études et d'orientations stratégiques d'une banque publique. Il est l'auteur de publications internationales et d'ouvrages scientifiques dédiés aux questions des politiques macroéconomiques, de finance internationale, de stratégies bancaires et de central banking.
E-mail : sami.mouley@gmail.com

Mots-clé : Croissance, pilotage macroéconomique, évaluation, réformes, FMI, Tunisie.

FEMISE

CMCI
2, rue Henri Barbusse
13241 Marseille Cedex 01
Téléphone : (33) 04 91 31
51 95
Fax : (33) 04 91 31 50 38
www.femise.org

Evaluation des programmes de réformes du FMI en période de transition politique et dans un contexte de vulnérabilités du pilotage macroéconomique

en collaboration avec :



par Prof. Sami Mouley

1. Résumé

Appliqué aux programmes de réformes initiés par le FMI dans les pays du printemps arabe (Égypte, Jordanie, Maroc et Tunisie) durant la période de transition, ce Brief se base sur un récent rapport de recherche FEMISE N°42-08, dirigé par Prof. Sami Mouley avec la participation de R. Baccouche et Y. Kocoglu, et intitulé « Vulnérabilités du pilotage macroéconomique et évaluation des programmes de réformes du FMI en période de transition politique : Cas spécifique de la Tunisie et expériences comparées de l'Égypte ».

L'objet de ce rapport est de combler un déficit de connaissances relatif à la prise en compte des méthodes d'évaluation des réformes. Il a tenté d'apporter des réponses paramétriques à l'évaluation ex-post des programmes de réformes du FMI. Les résultats montrent globalement que lorsque ces programmes, bien qu'appropriés, ne sont pas toujours suivis d'un effet positif sur la croissance, l'explication serait plutôt à rechercher au niveau de l'effectivité des réformes, i.e. de la conformité (compliance) des pays aux repères structurels (structural benchmark) des actions de politiques économiques contenues dans ces programmes. Les retards (ou dysfonctionnements) dans les schémas d'implémentation des réformes seraient attribués soit à des conditions exogènes aux programmes (incertitudes politiques ou sécuritaires liées à une variable indicatrice retraçant les effets du printemps arabe), à des défauts de gouvernance économique et institutionnels, à des mauvaises allocations des ressources ainsi que d'autres aspects non productifs des dépenses publiques, qui peuvent être à l'origine du ralentissement de la croissance économique. En revanche, lorsque les repères structurels sont pleinement remplis, les effets de ces programmes sur la croissance pourraient être potentiellement positifs.

2. Introduction

Les pays du printemps arabe ont été confrontés à des défis considérables de transition, en plus des problèmes structurels dont ils ont hérité. A leur incapacité à atteindre par le passé une croissance économique inclusive, s'est ajoutée l'aggravation des déficits budgétaires et des dettes publiques, la détérioration des déficits des balances des paiements et des réserves de change ainsi que les pro-

blèmes de chômage et d'inflation. En outre, l'incertitude politique a privé ces pays d'entrées de capitaux, nécessitant le recours à des politiques redistributives. Ces pays se sont engagés, plutôt au coup par coup et sous l'effet essentiellement de la pression populaire, sur 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. La mise en œuvre de réformes structurelles est demeurée ainsi contrainte par des tensions récurrentes et troubles sociaux (social unrest), si bien que les tentatives de recouvrer les sentiers de croissance d'avant crise, voire d'asseoir les ingrédients fondamentaux de l'inclusivité, se sont heurtées à d'autres facteurs particulièrement liés à l'économie politique des réformes (EPR).

Une large littérature a été à ce titre consacrée aux questions de transition dans les pays du printemps arabe, mais les options de redressement et de reconstruction économique avancées, basées sur les expériences inter-pays, se sont largement focalisées sur les instruments techniques de la stabilisation macroéconomique, y compris les réformes structurelles, sectorielles et réglementaires à entreprendre, en ne focalisant que très peu l'attention sur les contextes particuliers de gouvernance des réformes, sinon de l'interdépendance ou l'articulation fonctionnelle entre les mesures de politiques économiques et l'évolution du cycle politique. De plus, les analyses disponibles n'intègrent pas ou peu la question de l'évaluation des réformes entreprises ou à entreprendre. Dans ce contexte, on ne peut conceptuellement cerner l'évaluation des politiques publiques de réformes (EPP) en se focalisant uniquement sur leurs contenus techniques.

Aussi, les modèles de réformes économiques intègrent désormais d'autres déterminants essentiels relatifs à 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**. Néanmoins, il faudrait aller plus loin pour l'institutionnalisation de l'EPP en proposant une démarche méthodologique codifiée de l'évaluation qui peut aller jusqu'à l'évaluation de l'impact de la réglementation. En particulier, le référentiel des expériences internationales de pays qui ont mené des réformes économiques dans des périodes de transition politique a permis de conclure que leurs implémentations sont le plus souvent conditionnées par un inducteur exogène (external inducement) dans le cadre de dispositifs de financement extérieur généralement fournis par des instances multilatérales.

Ce Brief est structuré en deux temps. La première partie analyse le cadre conceptuel, méthodologique et non-paramétrique de l'évaluation ex-ante et à mi-parcours des programmes de réformes du FMI tel que présenté dans le rapport FEM42-08 (2019). Le rôle majeur des programmes du FMI en tant qu'inducteurs exogènes des réformes dans les pays en transition est analysé en rapport avec leurs conditions économiques initiales, avant de dresser une grille de lecture des dimensions de l'évaluation technique (technical assessment) mais aussi des capacités politiques et institutionnelles (capability assessment) qui peuvent impacter l'effectivité des réformes. La deuxième partie élabore des approches paramétriques de l'évaluation ex-post des programmes de réformes du FMI à partir d'estimations économétriques de leurs impacts sur la croissance. En conclusion, des implications politiques et des recommandations opérationnelles sont avancées en matière de conduite des politiques macroéconomiques en période de transition politique.

3. Approches

S'inscrivant dans un cadre intégré de l'EPR et de l'EPP, la construction d'une grille d'évaluation des réformes menées dans le cadre des programmes du FMI dans les pays considérés a adopté une double démarche :

3.1. Approches non paramétriques d'évaluation ex-ante et à mi-parcours

Ces approches ont permis une spécification des dimensions de l'évaluation technique (technical assessment) mais aussi de l'évaluation des capacités politiques et institutionnelles (capability assessment), en rapport avec les performances et/ou les contre-performances économiques des actions entreprises en matière de stabilisation macroéconomique, de croissance inclusive et de résilience aux chocs exogènes. Les dimensions de l'évaluation technique englobent une évaluation ex-ante de la priorisation des réformes en vue des financements du FMI (conditions économiques initiales du déclenchement des cycles de réformes, matrices d'implémentation et contenu technique des réformes), une évaluation à mi-parcours ou en cours d'exécution (ongoing evaluation, mid-term evaluation ou mid-term revue) des réformes ainsi qu'une approche des risques et des mesures d'atténuation (mitigation risks). En revanche, les dimensions de l'évaluation des capacités politiques et institutionnelles (capability assessment) répondent essentiellement à des facteurs d'efficacité institutionnelle liés à la gouvernance des réformes.

3.2. Approches paramétriques d'évaluation ex-post

La démarche paramétrique est basée sur différentes méthodologies économétriques, mais qui soulèvent en revanche autant de difficultés et de complexités techniques. En effet, les résultats de la littérature empirique récente sur les conséquences économiques de la participation des pays aux programmes du FMI semblent converger sur deux effets mitigés. D'un côté, **l'adoption des réformes initiées dans le cadre de ces programmes semble souvent associée à une baisse de l'inflation et à un redressement significatif de la balance des paiements.** Néanmoins, lorsqu'il s'agit d'étudier les effets sur la croissance économique, les études demeurent divergentes quant à leurs signes ou leurs ampleurs. Plusieurs raisons peuvent être évoquées pour expliquer cette diversité des résultats. En effet, les études empiriques portent souvent sur des périodes d'analyse différentes, des échantillons de pays différents et utilisent aussi des méthodologies différentes dans le schéma d'identification de l'effet causal. D'un autre côté, **les programmes initiés par le FMI sont généralement de nature différente et leurs degrés d'implémentation varient** d'un pays à un autre.

Mais au-delà de toutes ces raisons, l'évaluation de l'impact de la participation aux programmes du FMI demeure en soi un exercice complexe du fait de l'existence d'un biais de sélection lié à l'endogénéité de la décision de participation. En effet, les pays qui décident de s'adresser au FMI ont généralement des caractéristiques différentes, connaissent souvent des difficultés économiques et sont dans l'incapacité de définir et de mettre en œuvre des programmes de réformes appropriés. Si de telles différences existent avant la période d'implémentation du programme, elles doivent être prises en compte dans toute comparaison subséquente des résultats des participants et des non participants. **Aussi, la prise en compte de l'auto-sélection dans le processus de décision de participer ou non aux programmes du FMI est une condition sine qua non pour prétendre à la fiabilité des résultats.**

3.3. Méthodes d'estimation adoptées

Dans notre exercice d'application empirique, la démarche retenue pour estimer l'effet causal de la participation aux programmes du FMI sur la croissance nous a été dictée en grande partie par la nature et la disponibilité des données. L'approche retenue a ainsi consisté à régresser la variable d'intérêt mesurée par le taux de

croissance du PIB par habitant sur une liste de variables de contrôle (macroéconomiques et institutionnelles) ainsi qu'une variable binaire indiquant si le pays en question avait, à une date donnée, participé ou non aux programmes du FMI. Le fait de disposer de données de panel a permis d'atténuer le biais de sélection lié au caractère non aléatoire de la participation des pays aux programmes du FMI.

La recherche menée a de ce fait expérimenté **trois méthodes d'estimation** qui visent toutes à s'affranchir au mieux du biais de sélectivité pouvant entacher l'effet causal de la participation aux programmes du FMI sur la croissance économique : (i) estimation « within » sur données de panel, (ii) estimation par la méthode des variables instrumentales, et (iii) estimation par le modèle de sélection de Heckman.

4. Résultats obtenus, implications opérationnelles et recommandations

Le croisement des résultats économétriques obtenus montre globalement que lorsque les programmes du FMI, bien qu'appropriés, ne sont pas toujours suivis d'un effet positif sur la croissance, l'explication serait plutôt à rechercher au niveau de l'effectivité des réformes, i.e, de la conformité (compliance) des pays étudiés aux repères structurels (structural benchmark) des actions de politiques économiques contenues dans ces programmes.

Les retards (ou dysfonctionnements) dans les schémas d'implémentation des réformes seraient attribués soit à des **conditions exogènes aux programmes** (incertitudes politiques ou sécuritaires liés à une variable indicatrice retraçant les effets du printemps arabe), soit à des **défauts de gouvernance économique et institutionnels**, soit enfin à des mauvaises allocations des ressources ainsi que plusieurs aspects non productifs des dépenses publiques, qui peuvent être à l'origine du ralentissement de la croissance économique.

En revanche, **lorsque les repères structurels sont pleinement remplis, les effets de ces programmes sur la croissance seraient potentiellement positifs**. En effet, la mise en œuvre effective des programmes du FMI se traduirait par un effet net positif sur la croissance et ceci indépendamment de la méthode d'estimation adoptée.

Intégrant les aspects économiques et politico-institutionnels de l'économie politique des réformes, la recherche menée a aussi débouché sur des recommandations pratiques sur des types et des contenus techniques de programmes de gestion macroéconomique en période de transition politique.

En modifiant le statu-quo, un processus de réformes génère nécessairement des gagnants et des perdants. Dans le même sens, les engagements de réformes à l'égard du FMI rencontrent aussi des difficultés au niveau de leur adoption. Si les réformes axées sur la stabilisation macroéconomique (notamment monétaire et budgétaire) semblent plus aisées à mettre en œuvre, il n'en est pas de même des réformes institutionnelles qui constituent le socle d'une croissance inclusive.

Les deux questions principales sont liées à l'ordonnancement des réformes (gradualisme ou thérapie de choc) et le rythme de leur exécution. Dans le premier volet, le contexte de transition plaide en faveur de la mise en œuvre séquentielle des réformes : (a) en prenant des **mesures socialement neutres** qui n'imposent pas généralement d'arbitrages, (b) en priorisant **les mesures les moins douloureuses** pour s'assurer le soutien d'une majorité, et (c) en prévoyant la **compensation des perdants éventuels** et/ou en mettant en place des **stratégies d'accompagnement** selon les acteurs. Ceci suppose que les autorités disposent d'une marge de manœuvre budgétaire (fiscal space) et de filets de sécurité sociaux (social safety nets) et financiers (financial safety nets). Le deuxième volet soulève évidemment la question du rôle majeur des institutions de l'Etat dans une économie en transition.

FEMISE MED BRIEF

FEMISE est un réseau Euromed créé en juin 2005 en tant qu'organisation non-gouvernementale (ONG) à but non lucratif après 8 années de fonctionnement.

Le FEMISE est coordonné par le Economic Research Forum (Le Caire, Égypte) et l'Institut de la Méditerranée (Marseille, France) et regroupe plus de 100 membres d'instituts de recherche économique, représentant les 37 partenaires du Processus de Barcelone. Ses principaux objectifs sont:

- de contribuer au renforcement du dialogue sur les questions économiques et financières dans le partenariat euro-méditerranéen, dans le cadre de la politique européenne de voisinage et de l'Union pour la Méditerranée,*
- d'améliorer la compréhension des enjeux prioritaires dans les domaines économique et social et leurs répercussions sur les partenaires méditerranéens dans le cadre de la mise en œuvre des accords d'association et des plans d'action de l'UE,*
- de consolider les partenaires du réseau d'instituts de recherche qui ont la capacité d'interactions Nord-Sud et Sud-Sud, tout en mettant en œuvre un transfert de savoir-faire et de connaissances entre les membres du réseau.*

Tous les policy briefs FEMISE sont disponibles sur notre site web:

www.femise.org



Le policy brief a été réalisé avec l'aide financière de l'Union européenne dans le cadre du programme FEMISE. Le contenu de ce document relève de la seule responsabilité des auteurs et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'Union européenne.