Evaluation des opérations d'aide budgétaire de la Commission Européenne à la Tunisie entre 1996 et 2008

Rapport Final

Volume 3

Mars 2011

Evaluation pour la Commission Européenne

DRN
Italy

Belgium

Aide à la Décision Economique, Belgique

PARTICIP GmbH, Allemagne

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Allemagne

OverseaDevelopment Institute, Royaume-Uni

European Institute for Asian Studies, Belgique

Istituto Complutense de Estudios Internacionales, Espagne

A consortium of Particip-ADE–DRN-DIE–ECDPM-ODI
c/o DRN, leading company:
Headquarters
Via Ippolito Nievo 62
00153 Rome, Italie
Tel: +39-06-581-6074
Fax: +39-06-581-6390
mail@drn-network.com

Belgium office
Square Eugène Plasky, 92
1030 Bruxelles, Belgique
Tel: +32-2-732-4607
Tel: +32-2-736-1663
Fax: +32-2-706-5442
bruxelles@drn-network.com

Contrat-cadre pour
Études d'évaluation et de synthèse de la stratégie multi-pays thématique et régionale/au niveau national dans le domaine de la coopération externe

LOT 4 :
Évaluation des stratégies de coopération géographique de la CE pour les pays /régions en Asie, Amérique latine, Méditerranée du Sud et Europe de l'Est (la zone de la nouvelle politique de voisinage)

Réf.: EuropeAid/122888/C/SER/Multi
Demande de prestation 2008/165357/2 (EVA 2007)

Evaluation des opérations d'aide budgétaire de la Commission Européenne à la Tunisie entre 1996 et 2008

RAPPORT FINAL

Volume 3

Mars 2011

Cette évaluation a été réalisée par DRN

ANNEXES

ANNEXE 11: ÉTAPE 1 2
QUESTIONS, CRITERES D'EVALUATION & THEMES PROPOSES 2
ANNEXE 12: E1 NIVEAU 1-RESSOURCES (INPUTS) 5
QE 1.1 : 5
QE 1.2 13
QE 1.3 36
QE 1.4 47
ANNEXE 13: E1 NIVEAU 2-PRODUITS (DIRECT OUTPUTS) 60
QE 2.1 60
QE 2.2 74
QE 2.3 85
ANNEXE 14: E1 NIVEAU 3- REALISATIONS (INDUCED OUTPUTS) 103
QE 3.1 103
QE 3.2 136
QE 3.3.A 158
QE 3.3.B 179
QE 3.3.C 202
QE 3.4 229
QE 3.5 243
QE 3.6 253
ANNEXE 15: ÉTAPE 2 265
QUESTIONS, CRITERES D'EVALUATION & THEMES PROPOSES 265
ANNEXE 16: E2 NIVEAUX 4 & 5: RESULTATS ET IMPACTS (OUTCOMES AND IMPACTS) 267
QE 4.1 267
QE 4.2 315
QE 4.3 333
QE 4.4 348
QE 5.1 364
Analyse historico-politique 365
Analyse Statistique 367
ANNEXE 17: ÉTAPE 3-QE 6 368

ANNEXE 11: ÉTAPE 1

Questions, critères d'évaluation & thèmes proposés

		Questions d'évaluations	Pertinence	Efficience	Efficacité	Impact	Durabilité	Valeur ajoutée	Cohérence		3Cs
ÉTAPE 1											
Niveau 1 : Ressources (inputs)	1.1	Quels inputs ont été fournis et dans quelle mesure correspondent-ils aux inputs de l'aide budgétaire en question ?		✓	✓						
	1.2	Dans quelle mesure les opérations d'aide budgétaire mises en place répondent-elles au cadre stratégique de la coopération de la CE avec la Tunisie et ont tenu compte des priorités et des stratégies de développement du pays ainsi que de son contexte économique et social ?	✓				✓	✓	✓		
	1.3	Dans quelle mesure le montage institutionnel (y compris le mix entre les inputs des aides budgétaires globales et sectorielles) était-il adapté au contexte politique, économique et institutionnel spécifique du pays (en prenant en compte l'analyse de risques, les conditions d'entrée et l'évaluation ex-ante des critères d'éligibilité) ?	✓				✓				
	1.4	Dans quelle mesure l'aide budgétaire a-t-elle contribué à la fourniture d'inputs non financiers stratégiques, tels que l'assistance technique, le renforcement des capacités et le dialogue sur les politiques, centrés sur les priorités du Gouvernement ?	✓				✓	✓			
Niveau 2 : produits (direct outputs)	2.1	Dans quelle mesure l'aide budgétaire a-t-elle contribué au cours du temps à accroître le montant et la part des fonds extérieurs gérés selon les procédures gouvernementales et à améliorer la prévisibilité générale des flux d'aide extérieure ?		✓	✓		✓	✓			

		Questions d'évaluations	Pertinence	Efficience	Efficacité	Impact	Durabilité	Valeur ajoutée	Cohérence	3Cs
	2.2	Dans quelle mesure l'aide budgétaire a-t-elle contribué à l'établissement d'un cadre général de dialogue sur les politiques centrées sur les stratégies et les priorités les plus importantes du Gouvernement?		✓	✓		✓	✓		✓
	2.3	Dans quelle mesure l'aide budgétaire a-t-elle contribué à l'harmonisation et à l'alignement de l'aide extérieure, et a permis de réduire les coûts de transaction au fil des années?		✓	✓		✓	✓		✓
Niveau 3 : Réalisations (induced outputs)	3.1	Dans quelle mesure y a-t-il eu une augmentation des recettes nationales, et une amélioration de la discipline fiscale et de la gestion macroéconomique et à quel niveau l'aide budgétaire a-t-elle contribué ?		✓	✓		✓			
	3.2	Dans quelle mesure la gestion budgétaire et plus globalement la gestion des finances publiques se sont elles améliorées et à quel niveau l'aide budgétaire a-t-elle contribué à ces améliorations?		✓	✓		✓			
	3.3a	Dans quelle mesure y a-t-il eu des améliorations de la qualité du processus de programmation, de planification et de mise en œuvre des politiques dans les domaines de la libéralisation des échanges, de l'intégration dans les marchés internationaux et de la compétition du marché interne (y compris les questions d'appropriation et de transparence), et à quel niveau l'aide budgétaire a-t-elle contribué à ces améliorations ?		✓	✓		✓			
	3.3 b	Dans quelle mesure y a-t-il eu des améliorations de la qualité du processus de programmation, de planification et de mise en œuvre des politiques dans les domaines de l'environnement des affaires, des services financiers, des réseaux d'infrastructures et de services, ainsi que de la promotion des investissements ? (y compris les questions d'appropriation et de transparence), et à quel niveau l'aide budgétaire a-t-elle contribué à ces améliorations ?		✓	✓		✓			
	3.3c	Dans quelle mesure y a-t-il eu des améliorations de la qualité du processus de programmation, de planification et de mise en œuvre des politiques dans les domaines de l'éducation et de la formation		✓	✓		✓			

		Questions d'évaluations	Pertinence	Efficience	Efficacité	Impact	Durabilité	Valeur ajoutée	Cohérence		3Cs
		professionnelle (y compris les questions d'appropriation et de transparence), et à quel niveau l'aide budgétaire a-t-elle contribué à ces améliorations ?									
	3.4	Comment le niveau de budgétisation et la composition des dépenses publiques (y compris les changements dans les allocations budgétaires) ont-ils évolué ?		✓	✓		✓				
	3.5	Dans quelle mesure y a-t-il eu des améliorations en matière de gouvernance et de redevabilité, en particulier concernant les rôles du Parlement et de la société civile, particulièrement en termes de suivi budgétaire ?		✓	✓		✓				
	3.6	Dans quelle mesure y a-t-il eu des améliorations du système juridique du pays, notamment en ce qui concerne la poursuite des crimes économiques et le contexte de légalité dans l'environnement des affaires (y compris l'accès équitable), et quelle a été l'influence de l'AB ?		✓	✓		✓				

ANNEXE 12: E1 NIVEAU 1-RESSOURCES (INPUTS)

QE 1.1 :

Quels inputs ont été fournis et dans quelle mesure correspondent-ils aux inputs de l'aide budgétaire en question ?

REPONSE

Les inputs des programmes d'ABG comprenaient des fonds, des conditionnalités et un cadre très articulé de dialogue alors que les programmes d'ABS comprenaient également des composantes significatives d'assistance technique, y compris des appuis au développement de capacités. À ces inputs s'ajoutent des montants alloués pour les activités de suivi et évaluation des opérations.

CJ 1.1.1 Les fonds, engagés par la CE, sont déboursés et transférés à la Banque centrale, comme prévu

RESUMÉ CONSTATS :

L'appui budgétaire prévu par les sept opérations d'appui budgétaire faisant l'objet de l'étude couvrait un total de 442.950.000 Euros, dont 425.403.733 ont été déboursés et transférés à la Banque centrale comme prévu, soit 96% du total. Cela démontre une forte correspondance entre les montants alloués à travers l'appui budgétaire et les montants effectivement payés. Cette performance est due au fait que les conditions de décaissement ont été presque intégralement respectées ; seules exceptions : i) le blocage du paiement lié à la tranche flottante du secteur des technologies de l'information et des communications (TIC)de la FAS III ; et ii) les déboursements partiels des montants prévus par les parties variables des tranches mixtes dans les trois programmes d'ABS, à cause du fait que les cibles fixées pour certains indicateurs n'avaient pas été suffisamment remplis.

Concernant les délais de décaissement, les informations disponibles ne permettent pas d'avoir une vue d'ensemble exhaustive, notamment pour les programmes d'appui budgétaire général. Pour les autres programmes, on peut remarquer une bonne correspondance entre les dates de déboursement prévues et effectives, surtout en correspondance des premières tranches. Au contraire, des retards relativement plus importants (entre 3 et 23 mois) sont liés au déblocage de la troisième (dernière) tranche.

I.1.1.1.1 : Correspondance entre les allocations de fonds prévues dans les conventions de financement et les décaissements effectifs (montants et délais)

	Facilité d'Ajustement Structurel I, FAS I	Facilité d'Ajustement Structurel II - FAS II	Facilité d'ajustement structurel III, FAS III	Facilité d'Ajustement Structurel IV - FAS IV	Programme de modernisation de l'enseignement supérieur en Tunisie - PAMES	Appui à la réforme de l'enseignement secondaire	Programme d'appui à la mise à niveau de la formation professionnelle - MANFORM II

Montant alloué (totale)	**100.000.000**	**80.000.000**	**80.000.000**	**78.000.000**	**48.000.000**	**30.000.000**	**30.000.000**
Montant AB alloué	**100.000.000**	**80.000.000**	**79.500.000**	**77.750.000**	**47.000.000**	**29.400.000**	**29.300.000**
Montant AB déboursé	**100.000.000**	**80.000.000**	**66.906.000**	**77.750.000**	**45.800.000**	**26.280.000**	**28.667.733**
Tranche N. 1 prévu			41.718.000	39.000.000	11.000.000	10.000.000	10.000.000
Tranche N. 1 déboursé			*41.718.000*	39.000.000	*11.000.000*	10.000.000	*10.000.000*
Tranche N. 2 prévu			12.594.000	38.750.000	14.000.000	9.000.000	9.700.000
Tranche N. 2 déboursé			*12.594.000*	38.750.000	*13.550.000*	*7.500.000*	*9.420.000*
Tranche N. 3 prévu			12.594.000		22.000.000	10.400.000	9.600.000
Tranche N. 3déboursé			*12.594.000*		*21.250.000*	*8.780.000*	*9.247.733*
Tranche N. 4 prévu			12.594.000				
Tranche N. 4 déboursé			*0*				
% Aide Budgétaire alloué/déboursé	**100,00%**	**100,00%**	**84,16%**	**100,00%**	**97,45%**	**89,39%**	**97,84%**

Source : CRIS

Comme montré dans le tableau ci-dessus, il y a eu une forte correspondance entre les montants alloués à travers l'aide budgétaire et les montants effectivement payés. Malheureusement, pour les FAS I et II on n'a pas des informations détaillées sur les décaissements et les dates. De toute façon, on peut confirmer que le montant total alloué a été payé entièrement. Concernant la FAS III, la tranche flottante liée au secteur des technologies de l'information et de communications n'a pas été décaissée. Pour les autres programmes d'AB, un haut niveau de correspondance entre montants engagés et déboursé peut être remarqué.

Concernant les délais de décaissement, les informations disponibles au niveau des dates de décaissement prévues ne permettent pas d'avoir une vue d'ensemble complète, notamment pour les programmes d'ajustement structurel. Pour les autres programmes, on peut remarquer une bonne correspondance entre les dates de déboursement prévues et effectives, surtout en correspondance des premières tranches. Au contraire, des retards relativement plus importants sont liés au déblocage de la troisième tranche.

	Facilité d'Ajustement Structurel I, FAS I	**Facilité d'Ajustement Structurel II - FAS II**	**Facilité d'ajustement structurel III, FAS III**	**Facilité d'Ajustement Structurel IV - FAS IV**	**Programme de modernisation de l'enseignement supérieur en Tunisie - PAMES**	**Appui à la réforme de l'enseignement secondaire**	**Programme d'appui à la mise à niveau de la formation professionnelle - MANFORM II**
Tranche N. 1 prévu	Jan-96/signature CF	premier semestre 1999	May-02 /signature CF	18/11/2005	Jul-04	Jan-06	Oct-07
Tranche N. 1 déboursé			07/06/2002	23/11/2005	*15/10/2004*	17/03/2006	*06/12/2007*

Tranche N. 2 prévu		début 2000			Jul-05	Jan-07	Jun-08
Tranche N. 2 déboursé			27/10/2003	20/06/2007	*09/11/2005*	*13/09/2007*	*27/10/2008*
Tranche N. 3 prévu					Jul-06	Jan-08	Jun-09
Tranche N. 3 déboursé			15/12/2003		*01/10/2007*	*02/12/2009*	*17/11/2009*
Tranche N. 4 prévu							
Tranche N. 4 déboursé							

Source : CRIS

I.1.1.1.2 : Indications des problèmes spécifiques qui ont donné lieu au manque de correspondance (achèvement partiel des conditionnalités, problèmes dans l'application des procédures prévues pour les décaissements, ….)

En ce qui concerne les programmes d'appui budgétaire général, soit les FAS, le seul manque de correspondance entre les montants prévus et les montants décaissés se retrouve dans la FAS III, où la tranche flottante du secteur TIC (Technologies de l'Information et de la Communication) n'a pas été décaissée en raison de la non-réalisation de la condition de décaissement ou condition « star » 36.4 « l'octroi d'une 2ème licence GSM par le biais d'un processus d'appel d'offres compétitif et transparent; publication par Tunisie Télécom d'une offre d'interconnexion standard dont la forme et le contenu sont acceptables pour la Banque mondiale. » Selon l'appréciation des trois bailleurs de fonds (CE, BM et BAD), le blocage de cette tranche est surtout lié à l'absence de transparence dans l'octroi de la licence GSM (l'octroi de la 2ème licence GSM a eu lieu en 2002) et non pas au manque de publication du catalogue d'interconnexion, condition qui n'était pas encore satisfaite en septembre 2005.

Education Secondaire : la deuxième tranche (variable) de 9 M€ n'avait pas été complètement décaissée car quatre indicateurs (2,4,6,7) n'avaient pas été suffisamment remplis. Le montant non versé (1,5 M€) a été ajouté à la dernière tranche de 10,4M€. Ce montant (11,9 M€), résultait comme pas encore payé selon les données CRIS à novembre 2009, malgré la dernière mission de suivi (décembre 2008) qui concluait que tous les indicateurs avaient été satisfaits, y compris les quatre susmentionnés : *« Il ressort de cette mission que l'ensemble du programme a atteint les objectifs escomptés ainsi que les résultats attendus et que l'ensemble des indicateurs de processus et de résultats ont progressé de façon satisfaisante au cours de la période 2006 – 2008 ».(rapport PROMAN, déc. 2008 page 7).*
Education supérieure : les rapports de suivi et notes de décaissement ne sont pas disponibles.

MANFORM II : Le premier rapport de suivi (oct. 2008) confirme le respect des conditions générales et que les objectifs prévus pour les 10 indicateurs pour la partie variable de la deuxième tranche ont été atteints (source : rapport de suivi, oct. 08, page 39). Cependant, entre le montant de la facture (correspondant à celui de la 2ème tranche dans la CF) et le montant payé il y a un écart de 280.000€. Le deuxième rapport de suivi (mars 2009) indique le respect des conditions générales, mais note que deux indicateurs, l'observatoire et la mise en place d'un corps d'inspecteurs pédagogiques, n'ont été que partiellement réalisés (page 44-45)

CJ 1.1.2 : Les inputs non financiers tels que l'assistance technique et les activités de renforcement des capacités ont été fournis comme prévu

RESUMÉ CONSTATS :
Aucune des quatre FAS couvertes par l'évaluation ne prévoyait de composantes d'AT et/ou d'activités de renforcement des capacités. La seule AT prévue est

classée dans l'enveloppe suivi / évaluation. La raison de cette particularité – confirmée pendant la mission de terrain - est due au fait que les FAS s'appuyaient sur l'AT fournie par la BM (du travail analytique et des études diagnostiques[1]) ainsi que par d'autres programmes spécifiques financés par la CE. Dans les programmes d'ABG de la CE plus récents –hors évaluation- l'AT a été réintégrée (par ex. le PACBO).

En revanche, toutes les opérations d'ABS ont intégré des composantes d'AT pour un montant variable entre 300.000 et 750.000 € (soit entre 1% et 1,5% de l'enveloppe globale des programmes) avec pour objectif de soutenir la mise en œuvre de certaines activités prévues par les politiques sectorielles du gouvernement tunisien. En ce qui concerne les deux programmes clôturés à la date d'analyse des données de CRIS, soit Enseignement supérieur et Enseignement secondaire, la totalité des montants prévus a été déboursée, même si la fourniture d'expertise technique a connu des retards importants. En ce qui concerne le programme MANFORM II, seuls 22,8% du montant prévu pour l'AT ont été déboursés, car le Gouvernement n'a pas jugé utile d'utiliser tous les montants disponibles au cours de la durée du projet. L'explication des parties est que l'AT avait été programmée avec une certaine abondance pour faire face à des nécessités éventuelles qui ne se sont pas concrétisées. Cela est possible, mais c'est aussi le signe d'une limite dans le dialogue, car on aurait pu convenir d'utiliser les ressources disponibles pour des appuis analytiques ou de formations diverses, dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme.

I.1.1.2.1 : Correspondance entre les inputs non financiers prévus et effectivement fournis

Aucune des quatre FAS qui font l'objet de l'évaluation ne prévoyait d'enveloppes / fonds pour l'AT et/ou activités de renforcement des capacités. La seule AT prévue est celle classée dans l'enveloppe prévue pour le suivi / évaluation.

Education secondaire : une enveloppe de 300.000 euros était prévue par la CF. Ces fonds avaient été prévus pour de l'AT composante d'assistance technique (600.000 euros) pour le recrutement d'un *pool* d'expertise technique sur deux composantes : (1) identification des leviers pour une transformation de la professionnalisation des professeurs de l'enseignement secondaire et (2) développement des procédures de maîtrise budgétaire à moyen terme (CBMT) et d'une professionnalisation de cadres ; et pour l'acquisition de matériel. Les actions suivantes n'ont pas été réalisées :

- **AT** : a) **dans le cadre de l'AT CDMT** : formation et sensibilisation à l'échelon régional : Le plan de formation qui devait être précisé par la mission d'assistance technique CDMT n'a pas été développé. Les recommandations de formations de courte durée n'ont pas été suivies ; b) d'a**utres actions d'AT n'ont pas été pas réalisées**: fournir une assistance technique spécifique pour aider à l'élaboration de projets régionaux et assurer un ou plusieurs séminaires de formation des directeurs des DREF et de leurs cadres de planification ; aider la MEF à diagnostiquer et remédier aux problèmes de langues d'enseignement et d'enseignement des langues ainsi que d'enseignement des matières scientifiques ;
- **Acquisition de matériel** : Dans le cadre de cette enveloppe, deux appels d'offres ont été lancés pour acheter du matériel informatique[2] mais la procédure d'attribution du marché a été annulée en raison notamment du non respect de la clause d'origine[3].

Les fonds ainsi prévus n'ont pas pu être engagés avant la fin août 2008 (comme prévu dans la Convention de Financement) et aucune ressource n'a finalement pu

[1] Voir ci-après (niveau 2)

[2] Il s'agit de 7 PC Portables ; 1 Serveur, 1 imprimante Laser couleur A4/A3 et Consommables supplémentaires, 1 Vidéo projecteur et lampe de rechange, 4 Scanners, 20 Flash disks 4 GO, Graveur DVD externe et des lots de DVD vierges.

[3] La convention de financement prévoit l'application des conditions générales dont l'article 7 « «éligibilité » concerne la règle d'origine pour la fourniture des biens et matériaux (point 7.4). Cet article n'est pas applicable à la partie des fonds qui sont pour l'appui budgétaire, mais il reste valable pour les fonds destiné à l'aide complémentaire (art. 8 « dispositions applicables à une opération d'aide budgétaire » de la CF).

être mobilisée dans le cadre de cette enveloppe en dehors de la mission d'assistance technique CDMT. L'expertise technique mobilisée par la CE a permis lors de la quatrième et dernière mission de fournir l'appui attendu par l'équipe du BEPP qui a pu pleinement exploiter l'apport de l'assistance extérieure. Les travaux ont réellement été appropriés et pilotés par les cadres du BEPP. (source : Rapport de suivi n° 4, décembre 2008).

Enseignement supérieur : Un retard dans le recrutement de l'AT a affecté le commencement du programme et engendré un avenant, prolongeant la durée de l'intervention de 9 mois (source : ROM report 12/12/07)

MANFORM II : pas d'indications de problèmes avec les inputs non financiers dans les rapports de suivi N.1 (2008) et N. 2 (2009).

I.1.1.2.2 : Indications des problèmes spécifiques qui ont donné lieu au manque de correspondance (qualité des inputs, flexibilité des TdR, etc.)

Pas applicable dans le cas des programmes d'ABG.
Education secondaire, Enseignement supérieur, formation professionnelle : voir I.1.1.2.1

CJ 1.1.3 Un processus de dialogue sur les politiques a accompagné les opérations d'AB

RESUMÉ CONSTATS :

Les programmes d'ABG financés par la CE (en collaboration avec la BM et la BAD) entendent fournir un appui technique et financier au gouvernement tunisien pour la mise en œuvre des réformes convenues dans le cadre partenarial de l'Accord d'Association (AA) et du Plan d'Action Voisinage (PAV). Ces réformes sont suivies conjointement par la Tunisie et l'UE, à travers le système permanent de dialogue technique et sectoriel que ce cadre a mis en place. Ces programmes sont donc le résultat du dialogue complexe et systématique qui existe entre l'UE et la Tunisie au niveau politique et sur les politiques. En même temps, ils représentent un des espaces de ce dialogue, car ils sont conçus pour permettre un échange constant d'opinions et d'informations sur les mesures concrètes de réforme dans les domaines économiques et sectoriels visés. Le cadre partenarial de l'AA comprend le Conseil des Ministres UE-Tunisie et le Comité d'Association, les sous-comités sectoriels de la PEV, jusqu'aux sessions conjointes de formulation et de suivi des programmes d'AB. Il assure, d'une part, un lien puissant entre chaque programme et les résultats de développement, de réduction de la pauvreté et d'intégration euro-méditerranéenne du partenariat UE-Tunisie. D'autre part, il devrait permettre un suivi rapproché des processus de réforme visés. L'institutionnalisation du dialogue au niveau des programmes individuels pourrait être améliorée, car actuellement des rencontres structurées ne sont prévues qu'au niveau de la formulation / négociation et des missions de suivi. D'autre part, une pratique de relations continues entre partenaires paraît bien établie entre une mission de suivi et l'autre, au cours de l'exécution des programmes.

I.1.1.3.1 : Indications sur l'existence et les modalités de fonctionnement des instances de dialogue et de coordination pour accompagner les programmes d'AB [par exemple : existence d'un cadre institutionnel de dialogue sur les politiques ; modalités de fonctionnement du mécanisme de dialogue / coordination, …]

Le dialogue sectoriel et technique sur la coopération UE-Tunisie se déroule parallèlement au dialogue politique, qui, lui, est centré sur l'Accord d'Association, et depuis 2007 sur le Plan d'Action Voisinage. Le dialogue politique facilite l'identification d'intérêts communs, fixe les objectifs du partenariat et inspire la coopération technique et financière, selon les modalités jugées plus opportunes.

Avec la signature de l'Accord d'Association en 1995, des instances pour le dialogue politique se sont établies, telles que : le Conseil des Ministres UE-Tunisie, et le Comité d'Association. Les thèmes abordés par ces instances sont de nature strictement politique et concernent les relations entre l'UE et la Tunisie, le Maghreb et le reste du monde. Le dialogue politique est centré sur l'Accord d'Association et sur le PAV (depuis 2007) dont le rapport annuel représente une référence

fondamentale pour l'identification des intérêts mutuels et pour le dialogue technique. Ce dernier se développe dans le cadre des stratégies et des programmes de coopération traités au sein des sous-comités techniques et sectoriels, comme, par exemple: i) Industrie, Commerce et Services ; ii) Marché intérieur ; iii) Recherche & Innovation ; iv) Transports, Environnement et Energie.

Le dialogue technique sur les secteurs de coopération se déroule parallèlement au dialogue politique et vise à assurer le suivi de l'état d'avancement de l'AA et du PAV dans les secteurs. Les sous-comités techniques représentent une plateforme de débat sur les orientations sectorielles, et sur la nature des réformes jugées nécessaires dans le cadre du processus d'intégration régionale EuroMed, et peuvent demander l'appui de la coopération technique et financière selon les modalités retenues plus appropriées. Le travail des sous-comités techniques a évolué avec le PAV vers un véritable instrument de dialogue et d'orientation à court/moyen terme permettant ainsi d'assurer une cohérence majeure entre PAV et coopération, comme ce sera explicité dans le prochain PIN 2010-2013, actuellement en cours de préparation (source : entretiens auprès de l'Unité Maghreb, DG-Relex).

Déjà sous le MEDA I mais surtout à partir du règlement MEDA II et de l'IEVP les Plans nationaux de Développement deviennent une véritable référence pour le dialogue politique et sur les politiques ainsi que pour l'approche partenariale inscrite dans le processus de Barcelone.

En ce qui concerne plus directement les instances de dialogue relatives à l'établissement et au suivi des programmes d'ABG, il faut remarquer que :

- Les composantes et les mesures des programmes sont toujours définies à partir des priorités retenues dans les Plans nationaux de Développement :
- Les mesures / conditionnalités des FAS ont toujours été établies sur la base d'un véritable dialogue sur les politiques entre les bailleurs de fonds et le Gouvernement, ce qui – par ailleurs - à aussi mené à choisir un rythme de réformes plus graduel que celui qui aurait été souhaité par les bailleurs de fonds.
- Les entretiens préliminaires avec des représentants de la CE en Tunisie confirment que – au-delà des instances de dialogue plus structurées en phase d'instructions et de suivi des dossiers – plusieurs rencontres au niveau bilatéral se tiennent au cours de l'année mais que ces dernières ne font pas l'objet de rapports, ni des comptes rendus.

Bien que la mission ne soit pas en mesure de fournir un cadre détaillé des modalités de fonctionnement du mécanisme de dialogue en raison du fait que ceux-ci ne sont pas institutionnalisés ni ne donnent lieu à des comptes rendus, il est indéniable que les programmes d'AB sont marqués par un fort niveau de dialogue soit dans leur phase de négociation, soit dans les phases de suivi, comme démontré par les conclusions tirées de plusieurs rapports. Parmi celles-ci on peut citer :

- le rapport d'évaluation finale de la FAS III (2005) qui affirme que « ce cadre de politique a garanti que les mesures incluses dans la matrice de la FAS III ont été *appropriées par le Gouvernement* à un degré élevé. [….] l'engagement concerté des bailleurs de fonds, mais aussi celui, très significatif, du Gouvernement dans le dialogue de politique durant la préparation du programme ont renforcé cette appropriation. [….] Cet engagement d'égal à égal du Gouvernement dans le dialogue politique semble avoir été une caractéristique commune […] Comme on le verra, il a pu aboutir à une approche plus graduelle des réformes vis-à-vis de l'approche préférée par la CE. Mais, crucialement, il a favorisé l'appropriation et donc une mise en œuvre effective et bien comprise. » page 21.
- BAD, Tunisie : Programmes d'Appui à la Compétitivité I et II, Rapport d'évaluation de performance de programmes, 2006 « Le succès du programme, outre la ferme détermination des autorités, résulte en grande partie de la bonne coordination des actions, tant entre les co-financiers qu'entre l'administration, les opérateurs économiques, les universitaires et la société civile. »

- Note de Dossier de M. Como (Chef de la section Réformes Macro-économiques, Secteur Privé, Appui Institutionnel de la Délégation CE en Tunisie), « Appuis macroéconomiques en Tunisie: quelques leçons apprises et quelques réflexions en vue de possibles interventions futures. » mars 2009 qui conclu que : « La négociation sur un programme, les hésitations à poursuivre les négociations ou à décaisser, une situation de crise ont porté parfois à une accélération dans le processus décisionnel et à l'acceptation de quelques réformes qui n'auraient pas été normalement acceptées ou pas dans le moment donné et dans les conditions proposées. ». En même temps, la même note fait ressortir le « Manque de continuité et de profondeur dans le dialogue, notamment entre une mission de suivi et l'autre, lorsqu'il n'y a pas d'assistance technique impliquée. Le dialogue durant la mise en œuvre est confiné par les autorités à l'examen des conditions de décaissement, étant peu favorables à discuter des politiques de manière plus générale. »

Les informations recueillies lors de la mission de terrain permettent de confirmer que : i) l'AB appuie la stratégie de développement qui intègre l'AA ; ii) la stratégie d'ouverture du Gouvernement avait été déjà entamée en 1994 soit avant l'AA ; l'AA est donc la continuation d'un processus de réforme qui a permis à la Tunisie de signer l'AA. L'ABG a pourtant fourni l'occasion pour dégager des discussions autour de ces thèmes. Dans les FAS I et II, la plupart de l'appui technique était fourni par la BM et la BAD (à partir du FAS II). Avec la FAS III le dégagement d'expertise de la part de la CE devient plus visible avec un dialogue qui s'est développé au niveau des études et de la quotidienneté.

Pour le Gouvernement l'AB est un instrument très positif d'appropriation et les représentants du Gouvernement ont souligné que la vraie valeur ajoutée de la CE est liée au processus de dialogue sur les réformes ; dialogue qui devrait être augmenté surtout en amont de la formulation des programmes et avec une implication majeure des services techniques internes de la CE et pas seulement des consultants.

Sources documentaires :

- Conventions de financement des programmes
- Rapports de suivi / notes de décaissement
- Evaluation Finale de la Facilité d'Ajustement Structurel III, IDC, 2005
- Documentation financière : BAD, Tunisie : Programmes d'Appui à la Compétitivité I et II, Rapport d'évaluation de performance de programmes, 2006
- Note de Dossier de M. Como (Chef de la section Réformes Macro-économiques, Secteur privé, Appui Institutionnel de la Délégation CE en Tunisie), « Appuis macroéconomiques en Tunisie: quelques leçons apprises et quelques réflexions en vue de possibles interventions futures. » mars 2009
- Banque de données CRIS

Méthodes :

- Analyse documentaire ;
- Analyse des données financières
- Entretiens
- Croisement des informations / sources (rapports / documentation financière / informations qualitatives orales)

DELEGATION DE L'UNION EUROPEENNE	
Chef de la Coopération	Mme. F. Millecam
Section Opérations 1	Fabian Seiderer
(ex) Chef de la section Réformes Macro-	M. Como

économiques, Secteur Privé, Appui Institutionnel de la Délégation CE en Tunisie	
Chef de la section : « Société civile, Emploi, Formation Professionnelle, Changement de climat et environnement, énergie	M. Mina
Section Opérations 2, Education	A. Lamouri
Section Opérations 2, Formation Professionnelle	N. Ben Nacef
AUTORITES NATIONALES ET BENEFICIAIRES	
MDCI	Mme. Ben Romdhane, M. Mokhtar
Ministère des Finances- Direction du Budget, Direction de la Prévision	Mr. Saâdaoui Mme. Faouzia Saïed Mr. Ali Saadi
Chambre des députés-	Président et membres de la Commission des Finances
Secrétaire d'Etat a la coopération	M. A. Triki

QE 1.2

Dans quelle mesure les opérations d'aide budgétaire mises en place répondent-elles au cadre stratégique de la coopération de la CE avec la Tunisie et ont tenu compte des priorités et des stratégies de développement du pays ainsi que de son contexte économique et social?

REPONSE :

Il est rare de trouver un cadre stratégique si complet et cohérent dans lequel les programmes d'appui budgétaire, dans leur diversité et dans leurs dimensions nécessairement spécialisées et sectorielles, trouvent une place profondément intégrée.

Cette caractéristique est due à l'existence d'un cadre de partenariat structuré et au plus haut niveau entre l'UE et la Tunisie, qui fait que les stratégies des partenaires sont convergentes et intégrées, car elles répondent aux mêmes fins et partagent les mêmes chemins stratégiques. Cela permet aux programmes individuels de s'insérer dans ce cadre plus aisément par rapport à d'autres situations, car ils peuvent être identifiés et gérés dans un contexte d'orientations partagées.

Le programme de coopération CE-Tunisie, après la signature de l'AA (1995), est intégralement repensé et réorienté selon les orientations de Barcelone. Les programmes d'AB ont un niveau élevé de cohérence par rapport aux autres programmes de la CE.

Par rapport aux Plans de développement du Gouvernement, leurs objectifs sont intégrés dans les programmes, car ils sont cohérents avec l'AA et, naturellement, avec les stratégies et les programmes indicatifs de la CE. Cela fait que l'appropriation du Gouvernement est particulièrement élevée.

Cette situation détermine des conditions très particulières pour la mise en œuvre de l'appui budgétaire de la CE. L'AB en Tunisie, tout en répondant à la majorité des critères requis, présente plusieurs spécificités -notamment en ce qui concerne la vérification des conditions d'éligibilité, ainsi que l'objet et les modalités de gestion des conditionnalités, et la typologie des tranches- qui sont en grande partie imputables au contexte dans lequel il a été conçu et mis en œuvre.

CJ 1.2.1 Les objectifs des programmes d'ABG et ABS ont été établis – et ont évolué- en fonction du cadre stratégique de coopération de la CE en Tunisie ex CJ 1.1

RESUMÉ CONSTATS :

Depuis la signature de l'AA, l'ensemble de la coopération entre l'UE et la Tunisie a été restructuré autour des trois grands axes de Barcelone (politique, économique et social). Les programmes d'Appui Budgétaire traduisent notamment les objectifs des axes économique et social. En particulier : les programmes d'ABG répondent spécifiquement à l'objectif d'augmenter la compétitivité de l'économie tunisienne dans un cadre d'intégration Euro-méditerranéenne ; et les programmes d'ABS dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle répondent spécifiquement à l'objectif de moderniser le marché du travail, contenir l'émigration et avancer vers une société du savoir[4].

De même, on peut affirmer que les objectifs fixés dans chaque intervention ont évolué selon le cadre stratégique de la CE. Notamment dans la transition de

[4] Le tableau présenté en annexe (I.1.2.1.1) montre les correspondances ponctuelles entre les axes de Barcelone, l'AA, les documents stratégiques et de programmation et les programmes considérés.

MEDA I à l'IEPV, les objectifs d'intégration poursuivis sont devenus de plus en plus amples, passant d'un accent sur l'ajustement macroéconomique à un appui aux réformes structurelles et sectorielles, de la modernisation de la gestion budgétaire, à l'harmonisation du cadre institutionnel du marché, à la mise à niveau du système de formation, etc.

Les conventions de financement des programmes mettent en évidence les liens entre l'intervention et l'atteinte d'un ou plusieurs des objectifs de l'AA et du processus de Barcelone. Les références à l'AA et aux réformes nécessaires pour l'intégration de la Tunisie dans la ZLE sont très nettes[5] ; et encore plus importante que les références formelles, qui sont parfois standardisées et répétitives, il faut remarquer la stricte liaison entre les contenus des CF et les réformes nécessaires à l'atteinte des objectifs de l'AA.

I.1.2.1.1 : Correspondance entre les objectifs visés dans les programmes d'AB et les objectifs fixés dans les stratégies pays, de l'AA et du processus de Barcelone

Comme résumé dans le tableau ci-dessous, l'analyse des documents de stratégie, de programmation, des conventions de financement, de l'AA et de la déclaration de Barcelone, montre qu'il y a un fort lien entre les objectifs visés aux différents niveaux. De même, on peut affirmer que les objectifs fixés dans chaque intervention ont évolué selon le cadre stratégique de la CE.

Programmes AB	Obj. Générale Programmes AB	Obj Stratégie pays	Objectifs PIN	AA	Barcelone
Enseignement supérieur	[…] la croissance de l'**emploi** et des **revenus** ainsi que la réalisation de la **société du savoir**	**DSRP 2002-06** **Valorisation des ressources humaines** et protection sociale (,§ 6.2, page 19) {*Les acquis sociaux et le souci constant d'équité constituent des atouts majeurs du pays [..]. la préservation de ces réalisations revêt une importance capitale en:[..]* *(ii)* ***modernisant l'enseignement et la formation professionnelle*** *(iii) veillant à* ***la croissance de l'emploi*** *.[..]*} : *Education supérieure* : i) ouvrir le secteur à **l'offre privée ;** ii) **décentraliser la gestion** des	Améliorer **les performances** (interne et externe) **de l'enseignement supérieur** et relever le **niveau de formation** de la **main d'œuvre**. (PIN 2002-04 § 7.4, Page 36) Contribuer à la réforme et au **développement de l'enseignement supérieur,** compréhension des cultures. (PIN 02-04, §7.4 II, Page 37)	La coopération économique a pour objectif de **soutenir l'action de la Tunisie**, en vue de son **développement économique et sociale durabl**e. (art 42) La coopération vise à: a) définir les moyens **d'améliorer sensiblement la situation du secteur** de l'éducation et de la formation, dont la formation professionnelle; b) encourager plus	Selon les termes de la déclaration de Barcelone, les partenaires ont convenu d'instaurer un partenariat dans les domaines social, culturel et humain, ayant pour but le rapprochement et la compréhension entre leurs peuples, ainsi que l'amélioration de la perception mutuelle. Ce partenariat est basé sur le compromis délicat entre, d'une part, l'existence, la reconnaissance et le
Education Secondaire	Améliorer les performances de l'enseignement secondaire au		Augmenter **l'efficacité interne et externe,**		

[5] À titre d'exemple voir la référence faite dans la CF du programme MANFORM II pour expliquer le lien entre l'AA et les programmes d'appui à la modernisation du système de formation financés par la CE : « 'Dans le cadre des plans de développement consécutifs et dans la perspective de la zone de libre-échange avec l'UE, la Tunisie s'est fixée l'objectif de gagner à la fois le défi de l'emploi et celui du libre-échange. Ces objectifs sont cohérents avec le processus du partenariat de Barcelone et la politique européenne de voisinage » (CF, DTA §1, page 17). (cf Annexe I.1.2.1.2)

	regard **des normes internationales** et accroître la contribution de l'enseignement secondaire à l'**employabilité des jeunes** par la possibilité d'accès à des filières préparant à l'enseignement supérieur et/ou au marché du travail (CF page 27)	établissements universitaires et iii) d'**accroître le rendement** du secteur, tout en **augmentant ses capacités** afin de pouvoir relever le défi du **doublement du nombre d'étudiants d'ici 2009**. *Enseignement fondamental et secondaire* : les réformes en cours aboutiront à une meilleure **efficacité des écoles**, à la diminution des taux de redoublement et d'abandon, à une **meilleure articulation avec la formation professionnelle** et à une meilleure **formation continue des enseignants**. *Formation professionnelle*: Renforcement de la capacité et de la **qualité du système** de formation professionnelle. Une attention particulière sera accordée aux **besoins pratiques de formation des entreprises**, y compris dans le secteur des services, et à un **appui renforcé au secteur privé** de formation. (pages 22-23)	**l'efficience et l'équité de l'éducation secondaire** tant générale que technique. Il contribuera ainsi à améliorer le niveau qualitatif des ressources humaines de l'ensemble du pays pour une meilleure préparation aux mutations socio-économiques (PIN 05-06 § 2.2, page 16)	particulièrement **l'accès de la population féminine à l'éducation**, y compris à **l'enseignement technique et supérieur et à la formation professionnelle**; c) encourager **l'établissement de liens durables entre organismes spécialisés** des parties destinés à la mise en commun et aux échanges d'expériences et de moyens (art. 46)	respect mutuel de traditions, de cultures et de civilisations diverses de part et d'autre de la Méditerranée, et d'autre part la mise en valeur des racines communes.
MANFORM II	Contribuer à la mise en œuvre de la réforme engagée par le MEF (qualité **dans le dispositif de formation professionnelle** publique et privée, initiale et continue) afin de **répondre aux bes**oins de l'entreprise et de s'adapter aux **changements technologiqu**es dans une volonté continue de réactivité et de **complémentarité avec les dispositifs d'éducation et d'enseignement supérieur**.		Faire **bénéficier l'économie tunisienne d'une main d'œuvre qualifiée répondant aux critères de l'employabilité**, en fonction des besoins des opérateurs économiques et pour faire face à une concurrence accrue dans une zone de libre-échange avec l'UE (PIN 05-06, §2.1, page 13)		
FAS I	Appuyer le Gouvernement Tunisien dans la mise en œuvre d'un programme de réformes répondant aux nouveaux défis lies à la réalisation d'une zone de libre-échange (ZLE). L'objectif est strictement lié aux objectifs envisagés par le Gouvernement dans sa lettre de Développement, objectifs qui sont aussi repris dans le IXème Plan de Développement	- appui aux réformes économiques - le développement du secteur privé *(Bon de Commande, section 2)* -Modernisation des services et développement des infrastructures -Réformes économiques et renforcement des institutions de l'économie du marché -Libéralisation du commerce extérieur et intégration Sud-Sud	-Maintenir un cadre macro-économique stable (3.1.2.1, pag.42) -Réorientation du rôle de l'état dans l'économie, accélération des privatisations, rationalisation et simplification des procédures administratives de privatisation -Poursuivre l'amélioration de la compétitivité de l'économie pour en particulier optimiser	-la facilitation des réformes visant la **modernisation de l'économie ;** -la prise en compte des conséquences sur l'économie tunisienne de la mise en place progressive d'une **zone de libre-échange**, notamment sous l'angle de la mise à niveau et de la reconversion de l'industrie	La construction d'une zone de prospérité partagée en Méditerranée passe nécessairement par un développement socioéconomique durable et équilibré et par l'amélioration des conditions de vie des populations, l'augmentation du niveau de l'emploi ainsi que par la promotion de la

	1997-2001	*(DSP 2002-2006)* -le développement de conditions propices à l'investissement privé, au développement d'entreprises compétitives (PME), à la croissance, à la résorption du chômage et au développement rural durable ; -le développement du transport basé sur la sécurité et la sûreté, le renforcement des infrastructures nationales et régionales et leur interconnexion avec le réseau transeuropéen de transport et le développement des secteurs de l'énergie et de la société de l'information - la facilitation du commerce des biens et services, le rapprochement de la réglementation technique et les normes et procédures d'évaluation de la conformité *(DSP 2007-2013)*	la zone de libre-échange avec l'Union européenne. -Apporter des expertises et des moyens connexes pour aider à harmoniser le cadre législatif et réglementaire du marché intérieur avec celui de l'UE et renforcer le cadre institutionnel pour l'application effective de cette législation. -poursuivre le cycle de réformes dans la perspective du libre-échange total et de l'association avec l'UE après 2007, notamment dans les domaines de la gouvernance, des services et de la réforme budgétaire - Renforcer la gouvernance et l'efficience de l'administration publique et accroître la compétitivité de l'économie.	- **restructuration** de l'industrie, -encourager le développement d'un environnement favorable à **l'initiative privée** **-** l'établissement de **procédures harmonisées** et simplifiées	coopération et de l'intégration régionale. Afin de réaliser ces objectifs, l'UE et ses partenaires ont convenu d'établir un partenariat économique et financier fondé sur: -l'instauration progressive d'une zone de libre-échange; -la mise en œuvre d'une coopération et d'une concertation économiques appropriées dans les domaines concernés; -l'augmentation substantielle de l'assistance financière de l'Union européenne à ses partenaires.
FAS II	Soutien aux réformes économiques mise en place par le Gouvernement Tunisien visant à renforcer la libéralisation de l'économie tunisienne et, en particulier, à contribuer à assurer le succès de la zone de libre-échange avec l'Union européenne telle que prévue dans l'Accord d'Association.				
FAS III	Renforcer le degré de compétitivité générale de l'économie tunisienne, dans le contexte de son intégration évolutive dans les marchés mondiaux.				
FAS IV	Contribuer au renforcement du degré de compétitivité générale de l'économie tunisienne pour favoriser son insertion dans la ZLE avec l'UE et son intégration dans les marchés mondiaux.				

Les informations recueillies lors de la mission de terrain permettent de confirmer que : i) l'AB appuie la stratégie de développement qui intègre l'AA ; ii) la stratégie d'ouverture du Gouvernement avait été déjà entamée en 1994 soit avant l'AA ; donc l'AA est la continuation d'un processus de réforme qui a permis à la Tunisie de signer l'AA. L'ABG a pourtant fourni l'occasion pour dégager des discussions autour de ces thèmes. Dans les FAS I et II, la plupart de l'appui technique était fourni par la BM et la BAD (à partir du FAS II). Avec la FAS III le dégagement d'expertise de la part de la CE devient plus visible avec un dialogue qui s'est développé au niveau des études et de la quotidienneté.

Selon l'information recueillie lors de la mission de terrain, le bilan de la coopération UE/Tunisie est nettement positif, notamment depuis 1987. Ceci est dû au fait que les objectifs de « civilisation » sont communs entre la Tunisie et l'UE. Les choix tunisiens sont clairs et recoupent ceux de l'UE, à savoir : paix, stabilité et intégration de la région euro-méditerranéenne. Mais les ambitions nourries du côté tunisien n'ont pas été satisfaites et on aurait pu mieux faire.

I.1.2.1.2 : Références dans les conventions de financement reliant l'intervention à l'atteinte d'un ou plusieurs des objectifs de l'AA et du processus de Barcelone

Les conventions de financement sont bien liées aux objectifs de l'AA. En fait, pour chaque intervention considérée il y a des références ponctuelles à l'AA.

Education Supérieure : L'Union européenne a conclu un **accord d'association** avec la Tunisie qui est entré en vigueur en 1998 et qui prévoit notamment **l'introduction**

graduelle du libre-échange pour les produits industriels.[..] Ce choix de la Tunisie en faveur de l'ouverture économique et donc d'une économie de marché ouverte à la concurrence étrangère **nécessite une très forte mobilisation du capital humain ainsi que le développement de nouvelles compétence**s nécessaires à une économie de services ouverte sur l'Europe (CF, DTA §1 page 20)

Education Secondaire : L'Union européenne a conclu un accord d'association avec la Tunisie qui est entré en vigueur en 1998 et qui prévoit notamment l'introduction graduelle du libre-échange pour les produits industriels.[..] Ce choix de la Tunisie en faveur de l'ouverture économique et donc d'une économie de marché ouverte à la concurrence étrangère nécessite une très forte mobilisation du capital humain ainsi que le développement de nouvelles compétences nécessaires à une économie de services ouverte sur l'Europe (CF, DTA §1 page 17)

MANFORM II : (CF, DTA §1, page 17)

FAS I: développement de l'économie tunisienne. La signature de l'accord d'association avec la Communauté européenne en juillet 1995 qui prévoit la réalisation d'une zone de libre échange appelle des nouveaux ajustements : la Tunisie devra lever les principales contraintes entravant l'efficacité du secteur privé et créer un environnement législatif et économique sain et compétitif. (CF, DTA, page 13)	**FAS II :** qui ont entravé le développement de l'économie tunisienne. La signature de l'accord d'association avec la Communauté européenne en juillet 1995 et son entrée en vigueur en mars 1998 prévoit la réalisation d'une zone de libre échange et nécessite de nouveaux ajustements : la Tunisie devra lever les principales contraintes entravant l'efficacité du secteur financier. Le futur appui à l'ajustement structurel de la Communauté européenne en Tunisie s'inscrit dans une politique de soutien aux réformes économiques visant à renforcer la libéralisation de l'économie tunisienne et, en particulier, à contribuer à assurer le succès de la zone de libre échange avec l'Union européenne (UE) telle que prévue dans l'Accord d'Association entré en vigueur le 1er mars 1998. La (CF, DTA, page 17-18)
FAS III : Considérant que l'accord d'association entre la Communauté et la Tunisie, ci-après dénommé "l´Accord ", signé à Bruxelles, en date du 17 juillet 1995, prévoit, en vue de contribuer à la réalisation de ses objectifs, la mise en œuvre d'une coopération financière et technique en faveur de la Tunisie […]	**FAS IV :** Considérant que l'Accord d'Association entre la Communauté et la République tunisienne, ci-après dénommé "l´Accord", signé à Bruxelles, en date du 17 juillet 1995 prévoit, en vue de contribuer à la réalisation de ses objectifs, la mise en œuvre d'une coopération financière et technique en faveur de la Tunisie, Africaine de Développement (BAD). Ces programmes ont permis d'accompagner les autorités tunisiennes dans leur politique de mise en œuvre de réformes structurelles visant à préparer le pays à faire face aux défis et opportunités nés de son insertion dans l'économie mondiale, notamment à travers l'établissement de la Zone de Libre Echange prévue par l'Accord d'Association (AAUE) signé entre l'Union européenne et la Tunisie.

Au contraire, le lien au processus de Barcelone est clair et fort au niveau de documents de stratégie, mais très faible au niveau de conventions de financement. L'analyse de ces documents a en fait montré qu'il a des références seulement en correspondance de **MANFORM II :**

Dans le cadre des plans de développement consécutifs et dans la perspective de la zone de libre échange avec l'Union Européenne (UE), la Tunisie s'est fixé l'objectif de gagner à la fois le défi de l'emploi et celui du libre échange. Ces objectifs sont cohérents avec le processus du partenariat de Barcelone et la politique européenne de voisinage. Le pays a	(CF, DTA §1, page 17)

CJ 1.2.2 Les objectifs et l'approche des programmes d'ABG et ABS correspondent aux orientations établies par les règlements MEDA et aux priorités poursuivies par les autres programmes de la CE, au niveau national et régional et au niveau des politiques sectorielles

RESUMÉ CONSTATS :

La formulation des programmes d'ABG et ABS a suivi les orientations définies dans les règlements MEDA et IEPV qui prévoient explicitement l'appui budgétaire comme un des moyens les plus efficaces pour appuyer la transition vers la ZLE et les réformes économiques et sociales relatives, ainsi que celles établies dans les documents de programmation nationaux et régionaux.

Bien que les références croisées entre les programmes nationaux et régionaux soient très faibles, les documents de programmation régionaux ont appuyé les processus d'intégration régionale dans les domaines des infrastructures et en vue de l'établissement d'un cadre réglementaire régional, domaines cohérents avec ceux appuyés par la programmation nationale.

En ce qui concerne les liens entre les programmes d'AB, les politiques sectorielles du Gouvernement et les autres programmes, il faut distinguer entre opérations d'ABG et d'ABS. Dans le cas des opérations d'ABG, les références aux autres programmes et aux politiques sectorielles sont faibles ou quasi absentes dans les FAS I et II : les documents sont plutôt autoréférentiels selon le style des anciens programmes d'ajustement structurel, bien que cela n'empêche pas qu'ils soient harmonisés avec les autres actions en cours et programmées. À partir de la FAS III les documents apparaissent mieux interdépendants et la CF de la FAS IV établit des relations claires avec le cycle des FAS, avec l'ensemble des programmes de réforme à mettre en œuvre par le Gouvernement et avec les programmes de la CE et des autres bailleurs en appui aux réformes pour accroître la compétitivité.

Dans le cas de l'ABS les références aux autres programmes et les liens entre les programmes d'ABS et les politiques / réformes sectorielles du Gouvernement sont régulièrement présentées. L'accent est toujours mis sur le processus d'accompagnement des programmes à la modernisation du système éducatif tunisien en soutenant soit la mise à niveau de la formation professionnelle, soit la réforme de l'enseignement secondaire et supérieur.

I.1.2.2.1 : Références croisées au niveau des documents de stratégie et de programmation régionaux et nationaux ;

Les documents de stratégie et de programmation présentent des liens entre les objectifs et l'approche suivie dans les programmes d'ABG et ABS d'une part et les règlements MEDA, et les autres programmes de la CE d'autre part.

'L'expérience acquise dans le cadre de MEDA I a mis en évidence que les opérations macro-économiques et sectorielles répondent aux soucis majeurs de mise en place des réformes nécessaires, et du besoin de financement de court terme de l'économie' (DSP 2002-2006, p.16)

'Le programme de coopération s'oriente de plus en plus vers **l'aide budgétaire** (programmes d'appui aux politiques sectorielles (PAPS) et FAS «macroéconomiques») comme moyen de financement des actions communautaires (65% des opérations en cours en 2005). Cela reflète la maturité de la coopération communautaire

(responsabilisation), la confiance accordée à la qualité de gestion de l'administration (notamment en ce qui concerne les finances publiques et le contrôle des dépenses), le bon niveau d'appropriation et l'adéquation des programmes de réforme'. (DSP 2007-2013, pag.18)

'Le capital humain constitue la principale ressource de la Tunisie et son meilleur atout pour une croissance équilibrée et durable. Dans les deux domaines visés, "Formation professionnelle" et "Education secondaire", la Tunisie a développé des stratégies à moyen terme. Ces deux stratégies sectorielles sont cohérentes avec celles développées pour l'éducation de base et l'enseignement supérieur qui bénéficient déjà de l'appui communautaire. Ce contexte justifie que les deux appuis envisagés soient identifiés selon une approche sectorielle (SWAP) comme pour le programme de modernisation "Enseignement supérieur"' (MEDA II). (PIN 2005-2006, pag.13)
Selon l'information recueillie lors de la phase de terrain, l'UE a appuyé l'accord d'Agadir (Tunisie, Maroc, Egypte, Jordanie), qui n'a pas toutefois de continuité géographique. Conflit existant avec l'Union du Maghreb Arabe (Algérie, Lybie, Tunisie, Maroc, Mauritanie). La CE a accordé le protocole paneuropéen sur le RO. Quant aux négociations commerciales, elle incite à la discrimination positive intra-régionale. La CVE appuie la convergence des cadres sectoriels : télécom, entreprise, transports. Négociations EUROMED.

I.1.2.2.2 : Références et prise en compte des politiques sectorielles et des interactions avec d'autres programmes

PARES: 'L'Union européenne appuie depuis longtemps l'amélioration du système éducatif et le développement des ressources humaines en Tunisie. Plus spécifiquement, il convient ainsi de mentionner : la contribution de la CE au programme de Mise à Niveau des Entreprises ; au programme d'Appui au Secteur de la Formation Professionnelle (MANFORM) ; au programme d'Appui à la Réforme de l'Education de Base ; au programme d'Appui à la Modernisation de l'Enseignement supérieur, ainsi que toutes les autres initiatives prises dans le cadre du programme TEMPUS ou d'autres conventions telles que celle récemment passée en matière de Recherche et Innovation'. (CF, DTA, page 21)

***

PAMES (sup.) L'Union européenne appuie depuis longtemps l'amélioration du système éducatif et le développement des ressources humaines en Tunisie. Plus spécifiquement, il convient ainsi de mentionner : la contribution de la CE au Programme de Mise à Niveau des Entreprises ; au programme d'appui au secteur de la formation professionnel (MANFORM) ; au programme d'appui à la réforme de l'éducation de base ; ainsi que toutes les autres initiatives prises dans le cadre du programme TEMPUS ou d'autres conventions telles que celle récemment passée en matière de Recherche et Innovation. Enfin, des discussions ont eu lieu afin d'inscrire un programme de soutien à l'enseignement secondaire dans le Plan Indicatif National 2005-2006 pour la Tunisie. (CF, DTA, page 17)

***

MANFORM II :

En effet, depuis une dizaine d'années, la Commission européenne (CE) accompagne la modernisation du système éducatif tunisien dans son ensemble. Concrètement, à partir de 1996, elle a tout d'abord soutenu la mise à niveau de la formation professionnelle par la contribution au Programme MANFORME. Entre 2002 et 2005, elle a également participé à la réforme de l'éducation de base et, depuis cette dernière date, elle a contribué, par des appuis budgétaires spécifiques, à la modernisation de l'enseignement supérieur et de l'enseignement secondaire.

Dans ce contexte, le montant financier envisagé par la Commission européenne pour l'appui à la stratégie sectorielle du gouvernement ne correspond qu'à environ *10 %* de l'ensemble des emplois sectoriels du Ministère mais représente *60%* des besoins de financement additionnels sur la période 2006 – 2009.

***

FAS.
Dans la CF de la **FAS I** il n'y a aucune référence à des politiques sectorielles et des interactions avec d'autres programmes.
Dans la CF de la **FAS II** il y a des références à la FAS I : Dans le cadre de la FAS I, le Gouvernement s'est substantiellement engagé dans la privatisation des entreprises publiques opérant dans les secteurs concurrentiels. La poursuite active du programme de privatisation visée dans la FAS II est à même d'augmenter l'efficacité de l'économie tunisienne.
FAS III : Les relations entre les entreprises et les administrations se sont cependant considérablement améliorées depuis 1996, à la faveur, notamment, du Programme de Mise à Niveau, du Système du Guichet Unique et du Système d'Information et de Communication Administrative (SICAD). *(CF, DTA, Pag.18)*

***

FAS IV :	
Le présent programme, intitulé Facilité d'Ajustement Structurel IV (FAS IV) associé au Programme d'Appui à la Compétitivité Economique ou PACE IV de la Banque Mondiale, succède à trois programmes précédents (FAS I / PACE I: 1996-1998; FAS II / PACE II : 1999-2001; et FAS III / PACE III : 2002-2004), mis en oeuvre par les autorités tunisiennes et appuyés par la Communauté européenne (CE), la Banque Mondiale (BM) et la Banque Africaine de Développement (BAD). Ces programmes ont permis d'accompagner les autorités tunisiennes dans leur politique de mise en œuvre de réformes structurelles visant à préparer le pays à faire face aux défis et opportunités nés de son insertion dans l'économie mondiale, notamment à travers l'établissement de la Zone de Libre Echange prévue par l'Accord d'Association (AAUE) signé entre l'Union européenne et la Tunisie. La Facilité d'Ajustement Structurel IV sera donc une continuation du cycle de réformes déjà engagées dans la perspective du libre-échange avec l'Union européenne à l'horizon 2008 et accompagnera des actions de réforme économique contenues dans le plan d'action de la Politique européenne de Voisinage agréé par les autorités en mai 2005.	*(CF, DTA, Pag.16)* FAS IV est associé au Programme d'Appui à la Compétitivité Economique ou PACE IV de la Banque Mondiale et succède à trois programmes précédents (FAS I, II et III). Ces programmes ont permis d'accompagner les autorités tunisiennes dans leur politique de mise en ouvre de réformes structurelles visant à préparer le pays à faire face aux défis et opportunités nés de son insertion dans l'économie mondiale, notamment a travers l'établissement de la Zone de Libre Echange prévue par l'AA. La FAS IV est donc une continuation du cycle de réformes déjà engagées dans la perspective du libre-échange avec l'UE.

CJ 1.2.3 L'approche des programmes d'ABG et ABS tient compte de l'évolution de l'approche de la CE en matière d'appui budgétaire

RESUMÉ CONSTATS :
Si l'on considère les *Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support*, publiées par EuropeAid en 2007, l'ABG en Tunisie, tout en répondant à la majorité des critères requis, présente plusieurs spécificités, notamment en ce qui concerne la vérification des conditions d'éligibilité, l'objet et la modalité de gestion des conditionnalités, qui sont en grande partie imputables au contexte dans lequel il a été conçu et mis en œuvre.

Les conditions d'éligibilité et en particulier les risques financiers ne sont pas vérifiés au préalable, selon la procédure orthodoxe. Les tranches variables sont utilisées seulement dans l'ABS. En ce qui concerne les conditionnalités, l'attention aux problèmes de gestion des finances publiques est secondaire par rapport à l'appui aux processus de réforme. Et les déclencheurs des décaissements, dans les FAS, ne sont pas des indicateurs de résultat au sens propre.

Enfin, il faut remarquer que l'évolution de l'approche de la CE qui, à partir de la fin des années 1990, met l'accent sur l'utilisation des tranches fixes et variables liées

aux résultats n'a pas toujours été appliquée[6]. Dans le cas de la Tunisie, ce mix de tranches fixes et variables a été utilisé seulement dans les programmes d'ABS, alors que dans les FAS on a préféré des tranches fixes (soit datées soit flottantes), liées surtout à des indicateurs de processus (voir aussi la QE 1.3).

L'approfondissement de ce thème au cours de la phase de terrain a mis en évidence la raison principale qui sous-tend ce choix. Dans les programmes d'ABG de la CE en Tunisie, l'objectif était d'appuyer des réformes dont les résultats dépendaient de plusieurs facteurs externes et qui n'étaient donc pas quantifiables a priori au niveau d'un programme spécifique, même s'il s'agissait de l'ABG. D'autre part, l'existence d'un cadre de partenariat global entre l'UE et la Tunisie, basé sur un ensemble de résultats stratégiques partagés, avec ses instruments de dialogue et de suivi, assurait le ciblage de toute action de coopération entre les deux partenaires empêchant de considérer la réalisation de ses résultats comme des conditionnalités spécifiques à un seul programme.

Ces particularités ont parfois été interprétées comme des faiblesses (évaluation MEDA, Cour des Comptes). Mais elles pourraient être considérées comme une utilisation avancée de l'instrument de l'appui budgétaire, là où il y a un cadre de partenariat politico-institutionnel en mesure d'assurer une forte détermination du Gouvernement, un contrôle de haut niveau sur les résultats, et une forte convergence stratégique entre les parties.

I.1.2.3.1 Correspondance entre l'approche des programmes (et leur évolution) et l'approche de la CE en matière d'ABG et d'ABS (et son évolution)

'During the late 1980s and 1990s, the EC provided substantial volumes of structural adjustment support. This was usually linked to the conditionality in IMF and World Bank adjustment programmes, with some additional EC conditions (usually related to protection of social sector spending). The aid was provided either directly or in the form of general or sectoral import programmes (notably for countries where extensive currency controls remained in force).
In the late 1990s, the Commission led a multi-donor test in the context of the SPA of the effectiveness of conditionality in Burkina Faso. This reviewed the impact of traditional policy conditionality and explored alternative options, among which were the use of variable tranches and a shift from policy conditions to results-based indicators. At the same time the international critique of conditionality – most famously in research papers by David Dollar and collaborators in the World Bank – suggested (among other lessons) that policy-based aid could not buy reforms. This recognition of the central importance of ownership, together with other initiatives such as the broader vision of development embodied in the Comprehensive Development Framework, led to the PRSP approach being launched as part of the enhanced Highly Indebted Poor Countries (HIPC) debt relief initiative.
From 1999 onwards, the EC has drawn on these lessons and moved to an approach based on fixed and variable tranches, linked to results' (EC Budget Support: An Innovative Approach to Conditionality, DG DEV 2005, pag. 3)

Selon l'information recueillie lors de la phase de terrain, les guidelines de l'AB insistent sur les indicateurs de résultats, mais ils les traitent principalement par des indicateurs quantitatifs. Cela n'est pas toujours possible, surtout quand il s'agit de réformes dont les résultats dépendent de plusieurs facteurs externes et ne sont pas quantifiables a priori. Comment refléter ce problème dans les programmes ? Doit-on se focaliser sur les objectifs et sur les impacts, sans fixer des cibles quantitatives rigides ? Il faut mettre en place, d'autre part, des systèmes solides d'évaluation de l'impact. Il n'y a pas d'instruments d'évaluation des politiques publiques. Cela serait très important surtout dans cette phase, où le Gouvernement passe d'un Plan fixe sur cinq ans, à un système de planification glissante.

CJ 1.2.4 Les objectifs et l'approche des programmes d'ABG et ABS ont été établis – et adaptés - pour répondre aux priorités du Gouvernement ainsi

[6] EC Budget Support: An Innovative Approach to Conditionality, 2005

qu'aux besoins et aux capacités du pays (dans les domaines ciblés)
RESUMÉ CONSTATS : Les objectifs, les résultats et les cibles envisagés par les opérations d'AB ont été établis sur la base des plans de développement du Gouvernement ainsi que sur la base des réformes spécifiques à mettre en œuvre. Ceci ressort de manière très évidente de l'analyse des Conventions de Financement des programmes tant pour l'ABG que pour l'ABS. En ce qui concerne l'ABG, à partir de la FAS III, les liens entre les programmes et les réformes établies par les Plans de développement du Gouvernement, ressortent de manière encore plus articulée. De nouveau il faut remarquer qu'il ne s'agit pas seulement de références formelles mais plutôt d'une liaison très étroite des objectifs, des résultats et des cibles envisagés par les opérations d'AB avec ceux du Gouvernement. Dans ce cadre général, les programmes spécifiques ont été structurés de façon à appuyer le Gouvernement à relever les défis majeurs des réformes à mettre en œuvre et on peut remarquer un fort niveau de correspondance entre les objectifs et les matrices de conditionnalités des programmes d'AB et les objectifs et actions visées dans les plans de développement du Gouvernement, que se soit le IX ème Plan (FAS I et II) ou le Xème Plan (FAS III, FAS IV, PAMES, PARES, MANFORM). De plus, la formulation des programmes se base sur des études diagnostiques ainsi que sur une analyse partagée du contexte et des défis économiques et sociaux prioritaires du pays par rapport aux secteurs et aux thèmes spécifiques traités[7]. Ce qui assure en principe la capacité des programmes à répondre aux priorités du Gouvernement ainsi qu'aux besoins et aux capacités du pays. Cette capacité *a priori*, telle qu'elle ressort de l'analyse des documents de formulation, a été ensuite confirmée au cours de la phase de terrain. Ici, les nombreux entretiens avec des représentants du Gouvernement ainsi que de la CE ont mis en évidence que les opérations d'AB ont permis à la CE d'appuyer la mise en œuvre de la stratégie de développement du Gouvernement qui intègre elle-même les objectifs de l'AA[8]. L'AB a pourtant fourni l'occasion pour une collaboration opérationnelle autour de ces thèmes et, pour utiliser une expression des représentants du MDCI, il devrait être considéré plus dans une logique d'accompagnement des réformes que de mobilisation de ressources financières.
I.1.2.4.1 Référence dans les conventions de financement à la contribution spécifique des programmes d'AB aux objectifs définis dans les plans de développement du gouvernement tunisien
Facilité d'Ajustement Structurel I :

[7] La phase de terrain a permis de confirmer que la majorité des analyses reprises dans les CF proviennent de sources liées au gouvernement tunisien, qui dispose de bonnes capacités d'analyse et d'institutions spécialisées. D'autres études diagnostiques ont été réalisées par la Banque Mondiale, par ex. dans le cadre du *Country Economic Memorandum* (1995), différentes études sur le secteur privé, les enquêtes de *Doing Business*, des études sur le marché du travail et la formation en 2000 et 2007. La BAD a réalisé des études importantes sur les assurances, la CE sur les privatisations et sur le secteur bancaire.

[8] En fait, la stratégie d'ouverture du Gouvernement avait été déjà entamée en 1994 soit avant l'AA, ce qui a permis à la Tunisie de signer l'AA. Dans ce cadre – l'AB a pourtant fourni l'occasion pour dégager des discussions autour de ces thèmes et assurer un suivi conjoint au niveau de l'exécution.

Le Gouvernement tunisien a sollicité l'appui de la Communauté européenne et de la Banque mondiale pour la mise en oeuvre d'un programme de réformes répondant aux nouveaux défis. Celui-ci a été évalué conjointement par les trois parties en y associant le FMI. Il poursuit les objectifs principaux suivants :

- le renforcement à long terme de la stabilité macro-économique au sein d'une économie libéralisée;
- l'élargissement du rôle du secteur privé dans l'économie;
- la réforme des réglementations en vue de favoriser l'ouverture de l'économie;
- favoriser la souplesse du marché du travail.

Pour que l'intégration avec la Communauté européenne soit couronnée de succès, l'économie tunisienne doit accélérer son rythme de croissance tout en préservant ses équilibres macro-économiques. Les objectifs macro-économiques du Gouvernment tunisien se résument comme suit : *porter la croissance* annuelle du PIB de 4% (1989-94) à environ 6% (1995-2004), *réduire le déficit du compte courant* de 4% du PIB (1995) à moins de 3% (2004); *accroître l'épargne nationale brute* de 21% du PIB (1995) à 25% (2004), essentiellement par la réduction du déficit budgétaire (de 3,8% à 1,8% du PIB en 2001) et l'accélération de la privatisation. Annexe II, Pag.12

Facilité d'Ajustement Structurel II:

Dans le cadre de la FAS I, le Gouvernement s'est substantiellement engagé dans la privatisation des entreprises publiques opérant dans les secteurs concurrentiels. La poursuite active du programme de privatisation visée dans la FAS II est à même d'augmenter l'efficacité de l'économie tunisienne. Outre

La mise en œuvre de cet appui aux réformes s'inscrit dans le cadre macro-économique décrit dans le IXème Plan (1997-2001), retenu également par les institutions de Bretton Woods. Il consiste à mener Annexe II, Pag.21

Facilité d'ajustement structurel III, MED/2002/003-350 :

Relever le défi de l'intégration de la Tunisie dans la ZLE avec l'UE exige une articulation interdépendante (i) des mesures destinées à renforcer la compétitivité intérieure et extérieure de ses productions et (ii) des mesures macro-économiques propres à garantir l'atteinte des objectifs du Xème Plan. Annexe II, 1.1, Pag.17

L'objectif général du Programme est de renforcer le degré de compétitivité générale de l'économie tunisienne, dans le contexte de son intégration évolutive dans les marchés mondiaux. Cet objectif est d'ailleurs inséparable de celui qui est poursuivi par le Xème Plan, à savoir une participation fortement accrue du secteur privé à l'investissement national et a une croissance réelle supérieure soutenue,… Annexe II, 1.3.2, Pag.20

Facilité d'Ajustement Structurel IV, MED/2005/017-322 :

Dans le secteur des assurances, la FAS IV soutiendra, en particulier, la décision du gouvernement tunisien de conférer l'autonomie à l'organe de contrôle des

assurances et les efforts de restructuration des entreprises publiques les plus fragiles financièrement. Annexe II, 3, Pag.20

L'objectif général de la FAS IV est de contribuer au renforcement du degré de compétitivité générale de l'économie tunisienne pour favoriser son insertion la Zone de Libre-échange avec l'Union européenne et son intégration dans les marchés mondiaux. Cet objectif est fortement lié aux orientations du Xème Plan (2002-2006) qui prévoit une participation accrue du secteur privé à la croissance ainsi que dans l'investissement national. Annexe II, 4, Pag.20

Programme d'appui à la réforme de l'Enseignement secondaire en Tunisie, MED/2005/017-210 : Le projet d'intervention de la CE en appui au secteur de l'enseignement secondaire tient compte des orientations stratégiques du Gouvernement et des principaux constats et défis qui s'y rattachent. Pag. 27 (3.1)

Modernisation de l'enseignement supérieur, MED/2003/005-858 : Le projet d'intervention de la CE en appui au secteur de l'enseignement supérieur tient compte des orientations stratégiques du Gouvernement et des principaux constats et défis qui s'y rattachent. Pag. 30 (3.1)

L'intervention du programme d'appui de la CE s'inscrit dans le cadre global du développement des ressources humaines nationales qui vise à la réalisation des objectifs généraux exprimés dans le Xème Plan, à savoir la croissance de l'emploi et des revenus ainsi que de la réalisation de la société du savoir. Pag. 30 (3.2.1)

Programme d'appui au secteur de la formation professionnelle en Tunisie (MANFORM II), MED/2006/018-181 : Le projet d'intervention de la CE en appui au secteur de la formation professionnelle tient compte des orientations stratégiques du Gouvernement et des principaux constats et défis qui s'y rattachent. DTA, Annexe 2, 3.1, Pag.30

L'objectif global du programme d'appui au secteur de la formation professionnelle est de contribuer à la mise en ouvre de la réforme engagée par le MEF,….. DTA, Annexe 2, 3.2.1, Pag.30

Dans le cadre et en conformité avec les lignes stratégiques décidées par le Gouvernement de la Tunisie pour le développement du système de formation professionnelle, la CE a pour ambition la consolidation des acquis du programme MANFORM 1, notamment en ce qui concerne le partenariat et donc le renforcement des formations par la demande ainsi que le développement de la qualité de ces formations. DTA, Annexe 2, 3.2.3, Pag.30

I.1.2.4.2 Niveau de correspondance entre les objectifs (et les matrices de conditionnalités) des programmes d'AB et les objectifs et actions visées dans les plans de développement du Gouvernement

FAS I

Objectifs Programmes	Objectifs IX Plan de Développement Gouvernement
Appuyer le Gouvernement tunisien dans la mise en œuvre d'un programme de réformes répondant aux nouveaux défis lies à la réalisation d'une zone de libre-échange (ZLE). L'objectif est strictement lié aux objectifs envisagés par le Gouvernement dans sa lettre de Développement, objectifs qui sont aussi repris dans le IXème Plan de Développement 1997-2001 *** Objectifs spécifiques : - Renforcement à long-terme de la stabilité macro-économique au sein d'une économie libéralisée; - Elargissement du rôle du secteur privé dans l'économie ; - Réforme des réglementations en vue de favoriser l'ouverture de l'économie ; - Favoriser la souplesse du marché du travail. Conditionnalités propres à la CE :	Le développement de l'infrastructure et sa modernisation en vue d'améliorer l'efficacité des services rendus et, par là même, contribuer au renforcement de la compétitivité de l'économie *** Objectifs spécifiques : - La poursuite de la politique de libéralisation et la baisse progressive de la protection - Poursuite du programme de qualité - Renforcement de la réforme fiscale et consolidation des différents régimes fiscaux - Révision de la loi sur les sociétés ;

- Réforme du système financier - Libéralisation commerciale - Accélération de la privatisation - Améliorations (niveau, rationalisation, meilleur ciblage) en matière de dépenses fiscales	- Promulgation du code de droit international privé - Développement du secteur des assurances - L'amélioration de l'environnement industriel - Développement de l'entreprise et le renforcement du rôle du secteur privé - L'amélioration de l'environnement de l'investissement
Matrices de Conditionnalités	**Actions**
I : **MACRO-ECONOMIE** <u>Cadre macro-économique :</u> accélérer la croissance économique annuelle à 5-6% tout en améliorant les équilibres macro-économiques. - Porter la croissance annuelle du PIB de 4% (1989-1994) à environ 6% (1995-2004) ; - Réduire le déficit du compte courant de 4% du PIB (1995) à moins de 3% (2004) ; - Accroître l'épargne nationale brute de 21% du PIB (1995) à 25% (2004), essentiellement par la réduction du déficit budgétaire (de 3.8% à 1.8% du PIB en 2001) et l'accélération de la privatisation ; <u>Cadre Fiscal :</u> assurer la soutenabilité du cadre fiscal à moyen terme; - Réformes fiscales pour compenser la perte des recettes douanières dérivant de l'entrée en vigueur de la ZLE (mesures visées : extension TVA, élimination de l'exonération de la TVA sur les importations de biens d'équipement,…) <u>Commerce extérieur</u> : promouvoir une plus grande intégration dans l'économie mondiale ; - Accélérer l'entrée en vigueur de la ZLE et la réduction des droits compensatoires de douane ; <u>Désengagement de l'Etat</u> : (i) rôle du secteur privé dans l'économie accru ; (ii) efficacité et compétitivité du secteur privé amélioré ; (iii) équilibre des finances publiques renforcé ; (iv) marchés de capitaux renforcés. - Accélérer le rythme des privatisations ; **II. DEREGLEMENTATION ET FACILITATION DES ECHANGES :** Déréglementation et Privatisation - Transport Maritime et Ports : (i) compétitivité du transport maritime augmenté ; (ii) compétitivité des ports accrue. Facilitation des échanges : (i) amélioration des procédures du commerce extérieur (déroulement rapide et peu coûteux) ; (ii) harmonisation du code des douanes avec le code communautaire. Télécommunications : développement des infrastructures et des services de télécommunication promu afin d'assurer la compétitivité future de l'économie. Système juridique : cadre législatif adapté afin de favoriser et appuyer la compétitivité économique des entreprises. **III : MARCHÉ DU TRAVAIL** Souplesse du marché du travail : Accroître la flexibilité du marché du travail Charges sociales : réduction des coûts de la main-d'œuvre tout en améliorant la protection	**I. POLITIQUES ECONOMIQUES ET FINANCIERES** - Poursuite de l'ouverture de l'économie et la promotion des exportations - Adaptation de la politique des prix, du commerce intérieur et la compensation - Renforcement de la réforme fiscale et consolidation des différents régimes fiscaux - **Politique monétaire et financière :** o Modernisation du système bancaire o Dynamisation du marché o Développement du secteur des assurances o Libéralisation financière externe **II. REFORMES INSTITUTIONNELLES ET JUDICIAIRES** **III. PRIVATISATION** **IV. INFRASTRUCTURES** - Infrastructures de la communication - Transport o Transport ferroviaire et routier o Transport maritime o Transport aérien **V. EMPLOI** - Augmentation du rythme de croissance - Stimulation de l'investissement privé - Etendre le système de financement des entreprises à des projets de toute taille - Système de formation professionnelle faisant de l'emploi : « le point de départ et l'objectif » ; - Requalification complémentaire nouvelle ; - Améliorer les qualifications des RH pour une meilleure employabilité ; - Augmenter l'auto emploi et améliorer les programmes d'appui à l'emploi ; - Suivi et analyse de l'emploi et du chômage ; - Consolidation des placements à l'étranger ; - Développement des qualifications et amélioration de l'employabilité - Promotion de l'auto emploi **VI. FORMATION PROFESSIONNELLE** - Promouvoir les ressources humaines ;

sociale. **IV : REFORME DU SYSTEME FINANCIER** - Amélioration de la qualité du portefeuille et concurrence accrue dans le secteur financier ; - Réglementation en vigueur renforcée - Rentabilité du secteur financier accrue - Développement des marchés de capitaux assuré **V : AMELIORATION DES DEPENSES PUBLIQUES SOCIALES** Attention accrue aux besoins des secteurs sociaux en termes des dépenses budgétaires ;	- Focaliser sur les besoins des entreprises ; - Poursuivre l'action de partenariat avec le secteur productif ; - Atteindre une capacité globale d'accueil de 67 000 nouveaux inscrits en 2006 ; - Assurer une formation au sein de l'entreprise (30% des jeunes en formation) ; - Associer les professionnels à la gestion des centres.

FAS II

Objectifs Programmes	Objectifs IX Plan de Développement Gouvernement
Soutien aux réformes économiques mise en place par le Gouvernement Tunisien visant à renforcer la libéralisation de l'économie tunisienne et, en particulier, à contribuer à assurer le succès de la zone de libre-échange avec l'Union européenne telle que prévue dans l'Accord d'Association.	Le renforcement de l'ouverture de l'économie à travers l'instauration d'une zone de libre-échange avec l'Union européenne et la poursuite de son intégration dans l'environnement extérieur ainsi que la consolidation du rôle du secteur privé et l'impulsion de l'initiative en tant que moteur de l'action de développement ;
Matrices de Conditionnalités	**Actions**
Les composantes du programme incluent : **I. Secteur financier :** - Assainissement du portefeuille des banques ; - Modernisation du système bancaire ; - Développement du marché financier ; - Mise à niveau du secteur des assurances. **II. Désengagement de l'Etat :** - Mise en vente des entreprises (continuation du programme de désengagement du Gouvernement) - Présentation par le Gouvernement d'un nouveau programme de privatisation élargie à un nombre significatif d'entreprises publiques et parapubliques ; - Ouverture du capital de sept entreprises dans lesquelles l'Etat détient une participation majoritaire ; - Amélioration de la transparence du processus de privatisation par la dissémination des résultats des transactions de privatisation une fois qu'elles sont clôturées, informant sur l'identité de l'acheteur et les conditions d'achat ; - Amélioration des procédures de privatisation, y compris par un renforcement des départements en charge de la conception et de la mise en œuvre du programme de privatisation ; - Renforcement du filet de sécurité dans le cadre de l'accélération de la privatisation. **III. Education de base :** - Renforcement du système d'évaluation continue des pratiques enseignantes et du fonctionnement des établissements ;	Les composantes des programmes incluent : **Politique monétaire et financière :** o Modernisation du système bancaire o Dynamisation du marché o Développement du secteur des assurances o Libéralisation financière externe **PRIVATISATION** **INFRASTRUCTURES** - Infrastructures de la communication - Transport o Transport ferroviaire et routier o Transport maritime o Transport aérien **ENSEIGNEMENT DE BASE ET SECONDAIRE** - Allégement des programmes ; - Réduction de l'échec scolaire et maîtrise du passage entre les différents cycles de l'enseignement de base ; - Amélioration des conditions de travail des enseignants et cadres pédagogiques.

- Elaboration d'un programme pour consolider et renforcer la formation continue et le recyclage des enseignantes ; - Amélioration du système de contrôle des connaissances et d'examen ; - Définition des articulations et des modes d'orientation entre l'enseignement de base et la formation technique et professionnelle. **IV. Enseignement supérieur :** - Définition et mise en place d'un cadre juridique incitatif pour l'ouverture d'établissements privés ; - Mise en place d'un nouveau statut des universités et d'un système d'allocation des ressources, visant à responsabiliser les universités dans leur gestion. - Développement de la politique de recouvrement des coûts tout en mettant en place un système équitable de prêts et bourses étudiants. **V. Cadre macro-économique :** Mise en place d'une politique macro-économique prudente tout en favorisant une croissance accélérée en ligne avec le cadre macro-économique décrit dans le IXème Plan (1997-2001) et retenu également par les Institutions de Bretton Woods.	**ENSEIGNEMENT SUPERIEUR** *Au niveau qualitatif* - Poursuite de la réforme des programmes et méthodes d'enseignement ; - Consolidation de l'effort de formation du personnel enseignant et d'encadrement ; - Accroissement de l'effectif des étudiants à un rythme plus élevé ; - Poursuite de l'appui à la recherche scientifique *Au niveau quantitatif* - Accroissement de l'effectif, de 81 500 étudiants soit au total : 200 600 en 2001/2002 ; - Les secteurs des sciences fondamentales et techniques accueilleront à la fin du plan 32,5% de l'effectif global contre 23,8% en 1996-97 ; - Le taux de scolarisation du supérieur de la classe d'âge 20-24 ans passera de 12,8% à 20,3% à la fin du plan ; - Le nombre des diplômés de l'enseignement supérieur passera de 13 000 en 1995-96 à 21 300 en 2001-2002 **POLITIQUES ECONOMIQUES ET FINANCIERES**

FAS III

Objectifs Programmes	Objectifs X Plan de Développement Gouvernement
Renforcer le degré de compétitivité générale de l'économie tunisienne, dans le contexte de son intégration évolutive dans les marchés mondiaux.	Relever le niveau de la compétitivité Préserver les équilibres globaux Ouvrir des horizons plus larges aux régions
Matrices de Conditionnalités	**Actions**
I. Cadre Macro-économique : Renforcer la stabilité du cadre macro-économique (i) par des mesures de gestion active de la dette extérieure, devant réduire le taux d'intérêt moyen implicite du service de cette dette et, par-là, desserrer la contrainte qui pèse sur le compte courant et sur le financement extérieur de l'investissement productif et (ii) par la préparation d'un plan d'élargissement de l'assiette fiscale, destiné à donner aux finances publiques un degré plus élevé de flexibilité et de viabilité à long terme [face aux évolutions fiscales imprimées par l'exécution de l'AA et aux autres impacts fiscaux liés à l'intégration de l'économie tunisienne dans les marchés internationaux]. (page 20) Les mesures prévues pour cette composante sont indiquées dans le tableau des mesures (voir pages suivants).	**DEVELOPPEMENT ET MISE A NIVEAU DU TISSU INDUSTRIEL ; PRIVATISATION:** Poursuite de la privatisation des entreprises publiques Changement du statut juridique de certaines entreprises publiques par leur transformation en sociétés commerciales et ouverture de leurs capitaux à la participation privée. Consolidation du secteur privé pour mieux contribuer à la réalisation des objectifs macroéconomiques Amélioration du climat des affaires Appui aux PME dans le cadre du Programme de Mise à Niveau (PMN) Lancement d'un deuxième programme de promotion de la qualité Amélioration du taux d'encadrement Encouragement à l'implantation directe sur les marchés extérieurs

II. Environnement de l'Investissement et de l'entreprise privée : Améliorer l'environnement de l'entreprise privée : (i) par des aménagements du cadre législatif, réglementaire et incitatif, permettant la réduction des distorsions dans l'allocation des ressources, (ii) par l'amélioration des prestations de l'administration, (iii) par la poursuite du désengagement de l'Etat des secteurs susceptibles d'attirer l'investissement privé et d'en recevoir un surplus significatif d'efficience de fonctionnement (télécommunications, énergie, transport, agriculture et banques) et (iv) par des mesures visant à moderniser le cadre législatif et à restructurer en profondeur l'organisation institutionnelle du secteur des **télécommunications**, dans une optique de libéralisation évolutive, de régulation efficace d'une pluralité d'opérateurs et d'une plus grande diversité des services offerts (commerce électronique entre autres). [**Secteur des TIC**. Développement d'une politique permettant la participation privée et l'ouverture à de nouveaux acteurs afin d'établir un système permettant le développement du commerce électronique et des services de télécommunications plus concurrentiels, plus efficaces et plus diversifiés.] **III. Le secteur financier**. Fournir aux entreprises et à l'économie dans son ensemble des services d'intermédiation financière plus performants à travers toute une panoplie d'actions visant (i) à assainir et moderniser le secteur des assurances, afin de lui permettre de jouer son rôle de complément des banques dans la gestion des risques systémiques et dans le financement de l'économie (promotion de la bancassurance et canalisation de l'épargne longue) et (ii) à mieux répartir les rôles entre les banques et les marchés financiers, tout en modernisant la gestion des créances douteuses et en améliorant la gouvernance des banques publiques.	La promotion de l'initiative et l'impulsion de l'investissement privé

FAS IV

Objectifs Programmes	Objectifs X Plan de Développement Gouvernement
Contribuer au renforcement du degré de compétitivité générale de l'économie tunisienne pour favoriser son insertion dans la ZLE avec l'UE et son intégration dans les marchés mondiaux.	Relever le niveau de la compétitivité Préserver les équilibres globaux Ouvrir des horizons plus larges aux régions
Matrices de Conditionnalités	**Actions**
Axe A : Climat de l'Investissement privé : - Développement de nouvelles opportunités pour l'investissement privé (attirer l'investissement direct étranger et moderniser le secteur tourné vers l'étranger) - Création de marchés contestables ; - Amélioration de l'environnement fiscal de l'investissement. **Axe B : Renforcement du secteur financier :** - Assainissement des bilans des banques par des mesures de réduction et de provisionnement des créances non performantes ; - Poursuite de l'assainissement du secteur des assurances et renforcement du	**DEVELOPPEMENT ET MISE A NIVEAU DU TISSU INDUSTRIEL ; PRIVATISATION:** Poursuite de la privatisation des entreprises publiques Changement du statut juridique de certaines entreprises publiques par leur transformation en sociétés commerciales et ouverture de leurs capitaux à la participation privée. Consolidation du secteur privé pour mieux contribuer à la réalisation des objectifs macroéconomiques Amélioration du climat des affaires Appui aux PME dans le cadre du Programme de Mise à Niveau (PMN) Lancement d'un deuxième programme de promotion de la qualité

contrôle sur ce secteur ; - Amélioration de la qualité des informations financières des entreprises cotées et non cotées dépassant une certaine taille et le renforcement des règles de gouvernance et de transparence qui leur sont appliquées. **Axe C : Consolidation de la stabilité macroéconomique :** - Maintien de la stabilité du cadre macro-économique ; - Formulation d'un cadre budgétaire à moyen terme pour renforcer la transparence et la gestion budgétaire ; - Mise en place d'une structure chargée de la gestion intégrée de la dette publique.	Amélioration du taux d'encadrement Encouragement à l'implantation directe sur les marchés extérieurs La promotion de l'initiative et l'impulsion de l'investissement privé

Education Supérieure

Objectifs Programmes	Objectifs X Plan de Développement Gouvernement (2002-2006)
[…] la croissance de l'**emploi** et des **revenus** ainsi que la réalisation de la **société du savoir**	Gagner le défi de l'emploi
Matrices de Conditionnalités	**Actions**
- Taux de scolarisation à l'université des jeunes de 19-24 ans - Ratio admis/inscrits - Pourcentage des nouveaux inscrits dans les cycles courts professionnalisés, par rapport au total des nouveaux inscrits dans l'enseignement supérieur - Pourcentage des nouveaux inscrits dans les formations d'ingénieurs, par rapport au total des nouveaux inscrits dans l'enseignement supérieur - Pourcentage des nouveaux inscrits dans les filières des secteurs prometteurs, par rapport au total des nouveaux inscrits dans l'enseignement supérieur - Nombre de filières créées dans les secteurs prometteurs et nombre de filières rénovées - Nombre d'étudiants inscrits au doctorat (y compris les boursiers tunisiens en troisième cycle à l'étranger) - Taux d'encadrement étudiants /professeurs - Nombre d'heures de formation par enseignant ayant bénéficié de programmes de formation ou de perfectionnement pédagogique - Plan de développement des établissements universitaires - Système d'évaluation - Nombre de conventions passées par les établissements universitaires avec des partenaires extérieurs	*Au niveau qualitatif* - Assurance de l'employabilité des étudiants ; - Contribution à l'édification de l'économie du savoir ; - Renforcement des pôles universitaires dans les régions et leur ouverture sur l'environnement ; - Consolidation de la recherche universitaire. *Au niveau quantitatif* - Une plus grande participation du secteur privé (20 000 étudiants en 2006) ; - Contribution de la formation à distance pour la formation de 20 000 étudiants ; - Mise en place de capacités d'accueil supplémentaires de 110 000 étudiants ; Le nombre total atteindra 376.000 étudiants en 2006-07 contre 226 000 en 2001-02. Le nombre de diplômés du supérieur atteindra 54 800 durant l'année 2006-07 contre 31 000 en 2002-03. Le nombre d'enseignant atteindra 16 500 en 2006 contre 9 980 à la fin du IXe plan. Investissements prévus : 705 MTND Investissement pour la recherche scientifique : 100 MTND non inclus plus haut.

Education Secondaire

Objectifs Programmes	Objectifs X Plan de Développement Gouvernement (2002-2006)
Améliorer les performances de l'enseignement secondaire au regard **des normes internationales** et accroître la contribution de l'enseignement secondaire à l'**employabilité des jeunes** par la possibilité d'accès à des filières préparant à	Gagner le défi de l'emploi

l'enseignement supérieur et/ou au marché du travail (CF page 27)	
Matrices de Conditionnalités	**Actions**
1. Respect de l'équité territoriale au niveau de l'implantation des nouvelles filières en 2ème et 3ème année (par gouvernorat) 2. Pourcentage des établissements avec les sections économie et services, commerce et affaires, informatique et multimédia et informatique industrielle (en 3ème année) équipées et encadrées 3. Taux d'achèvement du cycle du secondaire d'une cohorte d'élèves avec succès (les 4 années du cycle y compris le Bac) 4. Ratios élèves (1ère et 2ème année) /conseiller d'orientation 5. Pourcentage d'élèves pour lesquels le premier choix d'orientation est satisfait au terme de la 1ère année de l'Enseignement Secondaire (par gouvernorat) 6. Pourcentage de chefs d'établissement recrutés sur la base d'un profil de compétences spécifiques 7. Taux de Directions Régionales de l'Education ayant un projet scolaire régional 8. Pourcentage d'élèves exclus de leur lycée après un conseil de discipline 9. Ratio nombre de nouveaux enseignants / encadreurs pédagogiques (Inspecteurs, inspecteurs principaux, conseillers chargés d'inspection, conseillers pédagogiques) 10. Enseignement TIC obligatoire en 3ème et 4ème année	- Concrétiser le projet « Ecole de demain » ; - Amélioration du rendement interne du système éducatif par la réduction de l'échec scolaire ; - Enseignement des sciences, math et langues et initiation à l'informatique ; - Modernisation du système éducatif et introduction des nouvelles technologies ; - Consécration de l'égalité des chances et équité entre les régions : - Amélioration de l'efficience du système éducatif ; - Diversification des filières ; - Rénovation des programmes et méthodes d'enseignement ; - Équipement des établissements scolaires en matériel informatique ; - Renforcement du système de formation continue ; - Institution d'un dispositif d'évaluation continue du système éducatif ; - Promotion des arts et activités culturelles, sportives et sociales en milieu scolaire ; - Plan de mise à niveau de l'enseignement privé ; *** **Réforme de l'enseignement secondaire** La réforme s'est fixé des objectifs de qualité, au travers d'une plus grande diversité de prestations fournies et d'une plus grande souplesse dans l'organisation des apprentissages. Ces orientations sont en harmonie avec les grands courants actuels des réformes dans le monde qui mettent l'accent sur la souplesse, la diversité des parcours et des choix offerts aux élèves. Cela se traduit concrètement par : - la diversification et la multiplication des filières de l'enseignement secondaire ; - la rénovation du système d'orientation, - l'amélioration de la vie scolaire dans les lycées.

MANFORM II

Objectifs Programmes	Objectifs X Plan de Développement Gouvernement (2002-2006)
Contribuer à la mise en œuvre de la réforme engagée par le MEF (qualité **dans le dispositif de formation professionnelle** publique et privée, initiale et continue) afin de **répondre aux bes**oins de l'entreprise et de s'adapter aux **changements technologiqu**es dans une volonté continue de réactivité et de **complémentarité avec les dispositifs d'éducation et d'enseignement supérieur**.	Gagner le défi de l'emploi
Matrices de Conditionnalités	**Actions**

A) la confirmation de l'approche par la demande par : - l'identification des besoins des entreprises et de leur évolution avec, à moyen terme, la mise en œuvre d'un **observatoire national des compétences et des métiers «innovants»** et, à plus court terme, l'élaboration de **portraits de secteurs**; - le renforcement du partenariat effectif avec l'entreprise, notamment par l'instauration systématique de **conseils d'établissement** dans les centres gérés par l'ATFP; - un taux de **formation avec l'entreprise** se maintenant à au moins 70% des effectifs en formation au cours de la période 2007-2009 et ce, malgré l'attente d'une évolution relativement rapide de ces effectifs et de la qualité des formations au cours de cette période; - la promotion des actions de **formation continue,** réalisées en partenariat, essentiellement dans le cadre du PRONAFOC. **B) le renforcement de la qualité de l'offre par :** - un nombre toujours croissant de modules de formation régis par **l'approche par compétences** (ApC) - dont on présuppose qu'elle constitue un des éléments essentiels de renforcement de la qualité; - la **formation et le recyclage systématique des formateurs** en exercice, notamment au travers de stages en **situation professionnelle** (passage obligatoire en entreprise tel que c'est maintenant prévu par les textes); - la formation et la mise en place d'un corps **d'inspecteurs pédagogiques** spécialisé en matière de formation professionnelle. - l'élaboration, la validation et la mise en place d'un cadre de reconnaissance des **diplômes du système d'apprentissage**. **C)- le renforcement du pilotage du système par :** La consolidation des structures en charge de la mise en œuvre de la stratégie sectorielle et du CDMT sectoriel avec l'inclusion des données d'input, output et résultat concernant les structures sous tutelle du MEF (AFTP, CENAFFIF, CNCFPP). Les données statistiques (effectifs en formation et diplômés) concernant le dispositif de FP sous tutelle d'autres ministères sectoriels (Tourisme, Santé, Agriculture) feront l'objet d'un document séparé du CDMT.	- Promouvoir les ressources humaines ; - Focaliser sur les besoins des entreprises ; - Poursuivre l'action de partenariat avec le secteur productif ; - Atteindre une capacité globale d'accueil de 67 000 nouveaux inscrits en 2006 ; - Assurer une formation au sein de l'entreprise (30% des jeunes en formation) ; - Associer les professionnels à la gestion des centres.

I.1.2.4.3 Référence dans les conventions de financement aux défis économiques et sociaux prioritaires du pays, tels qu'identifiés par des études diagnostiques du Gouvernement, d'organismes internationaux et/ou d'autres sources crédibles.

PARES : La mise en œuvre de la stratégie sectorielle expose les responsables du secteur à des défis importants et cruciaux. Le premier est le souci d'amélioration de la qualité dans un contexte de fort accroissement quantitatif jusqu'en 2007-2008. Dans cet esprit, le souci affirmé d'amélioration de la qualité et d'augmentation de la réussite scolaire, afin de hisser le système éducatif tunisien au niveau de ceux des pays les plus développés, passe par la convergence d'une pluralité de facteurs qui concernent tout autant le niveau et la qualité de l'encadrement que l'amélioration de la vie scolaire ou la pertinence de l'orientation. Le second défi de la réforme s'inscrit dans la nécessité d'assurer une articulation cohérente et soutenue entre l'enseignement secondaire, d'une part, et l'enseignement supérieur et la formation professionnelle, d'autre part. Ceci est d'autant plus nécessaire compte tenu de la création de nouvelles filières et de la nécessité d'assurer une bonne gestion des flux au sein et à la sortie de ces filières. L'information pertinente des élèves et de leurs parents par rapport aux nouvelles possibilités d'orientation constitue certainement un enjeu essentiel de la réforme. Le Ministère a d'ailleurs développé une stratégie ambitieuse d'information, de communication et de prise en charge de l'orientation. il n'y a pas de références à des études spécifiques ou a d'autres sources.

PAMES : Les principaux défis à relever sont les suivants:

La création de quelque 400 000 emplois nouveaux pour la période 2002-2006, notamment au profit des diplômés, afin d'éviter l'aggravation d'un taux de chômage qui s'est stabilisé à un niveau relativement élevé depuis plusieurs années;

La libéralisation du commerce extérieur et l'établissement d'une zone de libre-échange avec l'UE à échéance de 2008; l'établissement de zones de libre-échange avec le Maroc, l'Egypte, la Jordanie et dans le cadre de la Ligue Arabe, à échéance de 2005 pour la plupart de ces pays ou groupes de pays ;

La libéralisation du commerce des services avec l'UE et la libéralisation des mouvements de capitaux ;

La diversification de la structure de l'économie encore trop dépendante d'un petit nombre de secteurs (sous-traitance textile, tourisme balnéaire) et de marchés.

MANFORM II :

Le premier de ces défis relève de la modernisation des infrastructures, condition importante de l'amélioration de la qualité des formations. Notamment en ce qui concerne les Centres de formation et d'apprentissage, 9 ont été aménagés ou réaménagés avec l'appui de l'UE, 23 sont en cours de réhabilitation et la modernisation ou la mise à niveau des autres est prévue dans le cadre de la stratégie.

Le second défi relève d'une meilleure pertinence de la demande et de la qualité des programmes de formation qui en découle.

Finalement, le dernier défi se situe au niveau de la gestion du système de FP, notamment sa gouvernance au niveau central et régional (Directions régionales de l'éducation et la formation), la coordination entre opérateurs publics et privés ainsi que la mise en place d'un nouveau système d'information et de communication.

FAS I : Les défis majeurs de la Tunisie sont : les taux d'épargne et d'investissement, la balance des paiements, les finances publiques, la satisfaction de la demande additionnelle d'emploi des années à venir. Toutefois, il n'y a pas de références à des études spécifiques ou a d'autres sources.

FAS II : Les grands défis économiques de la Tunisie sont les suivantes : i) Renforcer l'épargne nationale et améliorer l'efficacité de l'allocation des ressources. ii) Désengagement de l'Etat. iii) Accélérer la mise à niveau des ressources humaines. Toutefois, il n'y a pas de références à des études spécifiques ou a d'autres sources.

FAS III : Relever le défi de l'intégration de la Tunisie dans la Zone de Libre-échange (ZLE) avec l'UE exige une articulation interdépendante (i) des mesures destinées à renforcer la compétitivité intérieure et extérieure de ses productions et (ii) des mesures macro-économiques propres à garantir l'atteinte des objectifs du Xe Plan. Il n'y a pas de références à des études spécifiques ou a d'autres sources.

FAS IV :

Depuis plusieurs années, les autorités se sont attachées à soutenir le développement du secteur privé. Les enjeux sont en effet bien connus. Afin de faire face à l'afflux des nouveaux entrants sur le marché du travail et de baisser simultanément le taux de chômage actuel, l'économie doit atteindre un niveau de croissance du PIB de l'ordre de 6 à 7% par an. Cette augmentation du taux de croissance par rapport au niveau atteint ces dernières années nécessite une augmentation de l'effort d'investissement du secteur privé, étant entendu que l'objectif du gouvernement de réduire la part de la dette publique dans le PIB (déjà élevée) impose une contrainte forte sur l'investissement public.

Le renforcement du système bancaire et l'amélioration de la diversification des sources de financement sont essentiels pour assurer un financement adéquat à l'investissement privé et consolider le cadre macroéconomique.

de maîtrise et de réduction de son déficit budgétaire. L'objectif des autorités est de réduire le poids de l'endettement public, qui reste élevé en comparaison avec d'autres pays similaires, de l'ordre de 60% en 2004, et de réduire le poids du secteur public sur le marché financier local.

Toutefois, compte tenu de son intégration de plus en plus forte dans l'économie mondiale et de sa dépendance à l'égard des marchés extérieurs, notamment pour ce qui concerne les matières premières, la Tunisie a besoin d'accroître la réactivité de sa gestion macroéconomique. Un observatoire de la conjoncture a été mis en place. Par ailleurs, il existe

Il n'y a pas de références à des études spécifiques ou à d'autres sources.

La phase de terrain a permis de confirmer que la majorité des analyses proviennent de sources liées au gouvernement tunisien, qui dispose de bonnes capacités d'analyse et d'institutions spécialisées. D'autres études diagnostiques ont été réalisées par la Banque Mondiale, par ex. dans le cadre du *Country Economic Memorandum* (1995), différentes études sur le secteur privé, les enquêtes de *Doing Business*, des études sur le marché du travail et la formation en 2000 et 2007. La BAD a réalisé des études importantes sur les assurances, la CE sur les privatisations et sur le secteur bancaire.

I.1.2.4.4 Perception des intervenants sur la capacité des interventions à répondre à ces défis

Selon l'information recueillie lors de la mission de terrain, le bilan de la coopération UE/Tunisie est nettement positif, notamment depuis 1987. Ceci est dû au fait que les objectifs de « civilisation » sont communs entre la Tunisie et l'UE. Les choix tunisiens sont clairs et recoupent ceux de l'UE, à savoir : paix, stabilité et intégration de la région euro-méditerranéenne. Mais les ambitions nourries du côté tunisien n'ont pas été satisfaites et on aurait pu mieux faire.
La phase de terrain et les entretiens avec DUE, MDCI, etc. a permis de confirmer que :
- l'AB appuie la stratégie de développement qui intègre l'AA ;
- la stratégie d'ouverture du Gouvernement avait été déjà entamée en 1994 soit avant l'AA ; donc l'AA est la continuation d'un processus de réforme qui a permis à la

Tunisie de signer l'AA. L'ABG a pourtant fourni l'occasion pour dégager des discussions autour de ces thèmes.
- la technique des tranches variables dans les AB est la plus juste et la plus logique
- Il est difficile d'établir des relations claires entre l'AB et l'ampleur des risques auxquels doit faire face le Gouvernement (exemple des caisses de retraite et prévoyance sociale).
- Le MdF n'est consulté qu'en phase finale pour tous les AS ou les AB qui concernent d'autres ministères et il ne lui est plus possible à ce stade de faire opérer des changements dans la structure de l'AB. Il serait bon qu'il suive les négociations, la définition des conditionnalités et des indicateurs de performance et la structuration des programmes sectoriels.
- selon les représentants du gouvernement tunisien, la CE devrait plus tenir compte de la spécificité du pays. Ainsi pour la Tunisie, la dimension restreinte du pays sur le plan démographique et géographique devrait amener à être moins exigeant en matière de déconcentration et de décentralisation ou d'autonomie des universités afin de ne pas trop gonfler les coûts. Le choix des indicateurs doit bien tenir compte de la taille du territoire et de la population, faute de quoi les indicateurs choisis peuvent pénaliser le bénéficiaire tunisien de l'AB.
- Le MDCI poursuit un objectif de mobilisation de ressources financières, mais il convient de considérer l'AB plus dans une logique « d'accompagnateur » des réformes que dans une logique de bailleur de fonds.
-La mise en place de la GBO demande une révolution des mentalités dans un environnement centralisateur et contrôlé. Il est donc normal qu'elle exige un temps de maturation important. Mais les AB ainsi que les interventions de la BM ont réussi à instaurer la logique des CDMT. La GBO va rendre les politiques publiques plus explicites.

Sources :

- Documents politiques et ayant une valeur d'appréciation stratégique de la coopération entre la Tunisie et l'UE : MEDA, AA, Déclaration de Barcelone, comptes rendus et déclarations des conseils ministériels, du comité d'association, des comités techniques et du Parlement européen, rapports annuels PEV ;
- Documents de stratégie et de programmation régionaux et nationaux de la CE
- Documents stratégiques se référant aux politiques sectorielles de l'UE
- Conventions de financement des programmes
- Guidelines de la CE en matière d'ABG et d'ABS ;
- IXème, Xème et XIème Plans nationaux de Développement
- Stratégies sectorielles du gouvernement tunisien
- Études diagnostiques du Gouvernement, d'organismes internationaux et/ou d'autres sources crédibles

Méthodes :

- Analyse documentaire
- Entretiens Groupes de discussion
- Croisement des informations : sources (documents / informations qualitatives orales)

Entretiens:

DELEGATION DE L'UNION EUROPEENNE	
Section Opérations 1	Fabian Seiderer

AUTORITES NATIONALES ET BENEFICIAIRES	
Ministère des Finances- Direction du Budget, Direction de la Prévision	Mr. Saâdaoui Mme. Faouzia Saïed Mr. Ali Saadi
Chambre des députés-	Président et membres de la Commission des Finances

QE 1.3

Dans quelle mesure le montage institutionnel (y compris le mix entre les inputs des aides budgétaires globales et sectorielles) était-il adapté au contexte politique, économique et institutionnel spécifique du pays (en prenant en compte l'analyse de risques, les conditions d'entrée et l'évaluation ex-ante des critères d'éligibilité) ?

REPONSE

Le choix de l'instrument d'appui budgétaire et le montage institutionnel de l'appui budgétaire octroyé par la CE à la Tunisie présentent des caractéristiques particulières par rapport à d'autres programmes d'AB.

- les références explicites aux motivations à la base du choix de l'instrument appui budgétaire dans le cas des programmes d'ABG sont absentes
- les conditions d'éligibilité et en particulier les risques financiers ne sont pas vérifiés au préalable (ABG et dans une certaine mesure ABS)
- les conditionnalités sont référées à l'avancement des réformes économiques, plus qu'à l'amélioration de la gestion des finances publiques (ABG) ;
- les conditionnalités identifient des indicateurs de processus, plus que de résultat (ABG).

Ces particularités sont liées au contexte spécifique qui a influencé le choix des bailleurs de fonds. Face à l'existence de l'Accord d'Association qui définit un accord politico-stratégique de grande envergure, avec son cadre d'objectifs/ résultats/ produits, et ses instruments de dialogue et de suivi, les programmes d'AB global et sectoriel sont conçus comme des instruments pour concrétiser le partenariat de l'AA et créer des espaces de dialogue au niveau de la mise en œuvre des réformes structurelles et sectorielles. Ils présentent ainsi un fort ancrage stratégique dans l'AA et, d'autre part, portent un regard très concret sur les différentes mesures qu'il faudra réaliser.

CJ 1.3.1 Le montage institutionnel des programmes d'ABG et ABS (notamment le choix des inputs et les mécanismes de suivi) a évolué en fonction du contexte du pays et des bonnes pratiques d'AB, dans leur évolution dans le temps

RESUMÉ CONSTATS :

Les programmes <u>d'appui budgétaire général</u> qui se sont succédé en Tunisie sont caractérisés par une forte continuité, marquée par les spécificités suivantes :

- <u>Période de mise en œuvre</u> relativement courte, soit 2 ans pour la phase opérationnelle à laquelle s'ajoute une phase de préparation et/ou clôture, qui devient plus longue dans la FAS IV (de 6 à 24 mois). (I.1.3.1.1)
- <u>Variation réduite des allocations financières</u> prévues, entre 100.000.000 € (FAS I) et 78.000.000 € (FAS IV). (I.1.3.1.2)
- <u>Matrices des conditionnalités</u> qui couvrent toujours un nombre important d'indicateurs et qui sont marquées par un fort niveau d'hétérogénéité des mesures prévues. Ces matrices comprennent : i) des indicateurs d'ordre quantitatif liés au cadre macro-économique dont ils identifient les cibles en termes de croissance du PIB, taux d'inflation, réduction du déficit courant de la balance des paiements, déficit budgétaire. Ces cibles correspondent à celles fixées par le Gouvernement dans ses Plans de Développements. ii) des indicateurs de processus liés à la réalisation d'activités (mesure de politiques telles que la mise en

place des réformes, la révision des cadres réglementaires, l'amélioration des procédures), plutôt que de résultats. Cette hétérogénéité et éparpillement des mesures est partiellement réduite dans la FAS IV avec le passage au système de conditions de décaissements ou conditions « star [9]» qui mène à une priorisation des mesures « star » et porte moins d'attention aux autres conditions. (I.1.3.1.3)

- Modalités de déboursement presque identiques à l'exception de la FAS III. Les FAS I, II et IV prévoyaient deux décaissements avec tranches entièrement fixes[10]. En revanche, la FAS III présente des modalités un peu différentes : i) un nombre de tranches (quatre) supérieur aux autres (deux) ; et ii) l'utilisation de tranches flottantes (trois sur quatre). (I.1.3.1.4)
- Absence de composantes d'assistance technique complémentaire (I.1.3.1.5 & I.1.1.2.1)

En revanche, l'analyse des opérations d'appui budgétaire sectoriel, fait ressortir une certaine évolution dans l'utilisation de la modalité :

- Un prolongement de la phase opérationnelle avec le dernier programme (MANFORM II) qui s'élève à 36 mois, soit 12 mois de plus par rapport aux deux autres programmes qui prévoyait 24 mois de phase opérationnelle (la durée de la phase de clôture technique et financière reste inchangée à 24 mois). (I.1.3.1.1)
- Une réduction significative des montants : le premier ABS objet de l'étude (éducation supérieure) est de 48 M€ au total, dont 1 M€ pour l'appui complémentaire, alors que les autres deux programmes ont un budget global de 30M€ avec une composante d'appui complémentaire en diminution mais qui reste autour de 1,3% du montant global. (I.1.3.1.2)

Cette évolution devient encore plus marquée si la première opération d'ABS en Tunisie, soit le programme d'appui à l'éducation de base, est prise comme point de départ.

- Changement dans les conditionnalités et dans la typologie et l'utilisation des indicateurs : au début (AB éducation de base) le cadre de conditionnalités était lié au cadre macro-économique et à la réalisation de la réforme sectorielle. Puis, ces conditionnalités ont été intégrées par des indicateurs de performance spécifiques, tels que les taux de scolarisation, de doctorat, etc. auxquels sont liés les décaissements des tranches variables. D'une série d'indicateurs essentiellement de processus liés à la réalisation d'activités (ABS Éducation de Base), on passe à une série d'indicateurs qui traduisent les résultats espérés par le programme tant en termes de processus que de produit et de véritables résultats de développement. En outre, l'évaluation des indicateurs devient plus objective car des cibles annuelles sont identifiées et liées à un pourcentage de pondération qui permet de définir le montant à décaisser à travers la tranche variable. (I.1.3.1.3)
- Une augmentation du nombre de tranches : de deux tranches fixes pour l'ABS à l'éducation de base, à trois tranches annuelles pour les trois programmes, dont la première fixe à la signature de la CF et les deux autres mixtes, c'est-à-dire divisées en sous-tranches fixes et variables, dont le décaissement des parties

[9] Conditionnalités dont la réalisation est une condition impérative des décaissements.

[10] Selon la formule de la **tranche fixe l**e montant à débourser est fixe, ou il est décaissé dans sa totalité ou il n'est pas décaissé du tout. Par ailleurs, selon la formule de la **tranche variable**, le montant déboursé pour chaque tranche est liée aux résultats des politiques / réformes et varie en fonction du niveau d'atteinte des cibles et/ou des indicateurs spécifiques de performance fixées dans la matrice des mesures.
Selon la formule de la **tranche flottante**, le décaissement n'est pas lié directement à une date spécifique; les fonds seraient disponibles dès l'achèvement de certaines conditionnalités / réformes structurelles convenues. Cette formule permet de dissocier les décaissements liés à l'exécution d'une partie du programme d'une autre partie du programme et donne aux pays une certaine flexibilité dans le calendrier d'exécution des réformes. Par ailleurs, si le décaissement est lié directement à une date spécifique on parle de **tranche datée**.
Voire aussi Annex 1.1 'Glossary of Terms' of the "Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support", Tools and Methods Series, Guidelines n.1, European Commission, AIDCO DEV RELEX, January 2007

variables était lié à l'analyse des performances spécifiques / atteinte des cibles indiquées pour chaque indicateur retenu. (I.1.3.1.4)

- L'inclusion, à partir du Programme d'appui à la modernisation de l'enseignement supérieur en Tunisie – PAMES (2004) d'une composante d'assistance technique, qui dans le cas du Programme d'appui à la réforme de l'éducation secondaire – PARES, incluait aussi l'achat d'équipement. (I.1.3.1.5)

- Pour terminer, il faut remarquer qu'en dépit du fait qu'aucune des conventions de financement des sept programmes d'AB objet de l'analyse ne mentionne explicitement la prise en compte de leçons retirées de l'expérience des programmes précédents ou d'autres évaluations des appuis budgétaires de la CE, ils ont néanmoins bénéficié des enseignements retirés de l'expérience. Ainsi, toutes les caractéristiques et les évolutions mentionnées ci-dessus sont le résultat de l'application des enseignements retirés d'un programme à l'autre. (I.1.3.1.5)

I.1.3.1.1 : Evolution dans la durée de mise en œuvre &
I.1.3.1.2 : Evolution des allocations financières

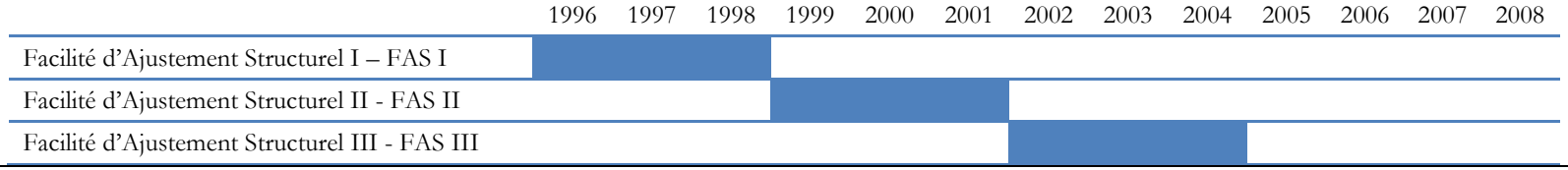
En ce qui concerne l'appui budgétaire global, on peut identifier les caractéristiques communes suivantes:

- Période de mise en œuvre relativement courte, soit 2 ans pour la phase opérationnelle auquel s'ajoute une phase de préparation et/ou clôture. FAS I « La durée du programme est de 24 mois alors que la durée de la convention est de 30 mois et comprend une période de 6 mois qui pourrait être utilisée pour assurer la préparation / évaluation du programme » ; FAS II « La durée du programme est de 24 mois alors que la durée de la convention est de 30 mois et comprend une période de 6 mois qui pourrait être utilisée pour assurer la préparation / évaluation du programme. » FAS III « La durée d'exécution du programme est de 30 mois à partir de la date de signature. » et FAS IV « La durée du programme est de 24 mois (phase opérationnelle) alors que la durée de la convention est de 48 mois et comprend une période de 24 mois pour la clôture du programme »
- Une variation très réduite des allocations financières prévues, qui varie entre un maximum de 100.000.000 € dans la FAS I à 78.000.000 € dans la FAS IV.

En ce qui concerne l'appui budgétaire sectoriel : On observe avec le dernier programme (MANFORM II) un prolongement de la phase opérationnelle de 12 mois par rapport aux autres deux programmes qui prévoient 24 mois de phase opérationnelle :

- Appui à la modernisation de l'enseignement supérieur : la CF indique clairement la durée de 4 ans au total, qui se compose de deux parties bien distinguées : 24 mois de phase d'exécution + 24 mois de phase de clôture technique et financière. L'art. 4 des conditions particulières de la CF spécifie aussi les dates de clôture des deux phases.
- Appui à la réforme de l'enseignement secondaire : même approche que pour l'appui à l'éducation supérieure
- Appui au secteur de la formation professionnelle : la durée de la CF est prolongée à 60 mois avec 3 ans de phase opérationnelle et 2 ans de phase de clôture.

En revanche, en ce qui concerne les allocations financières, on observe une réduction des montants : le premier ABS (éducation supérieure) est de 48 M€ en total dont 1 M€ pour l'aide complémentaire, alors que les autres deux programmes ont un budget global de 30M€ avec une composante inférieure d'aide complémentaire, bien qu'en termes de pourcentage sur le total de la convention celle-ci reste dans le même ordre de grandeur, autour de 1,3%.



Voir aussi tableau à I.1.1.1.1

I.1.3.1.3 : Evolution dans le nombre et la typologie des indicateurs (processus /résultats) retenus dans les matrices des conditionnalités

ABG :

En ce qui concerne l'appui budgétaire global, on peut remarquer une forte continuité parmi les quatre opérations du point de vue des indicateurs retenus dans les matrices des conditionnalités qui sont essentiellement des indicateurs de processus (mesure de politiques), plutôt que des résultats. Ainsi, la plupart des indicateurs sont liés à la mise en place des réformes, à la révision des cadres réglementaires, à l'amélioration des procédures, même s'il faut aussi remarquer que toutes les FAS prévoient parmi leurs objectifs le renforcement de la stabilité du cadre économique et que, pour ce faire, les conventions de financement fixent l'atteinte d'une série de résultats à mesurer à travers la définition des indicateurs de performance en termes de croissance du PIB, taux d'inflation, réduction du déficit courant de la balance des paiements, maîtrise du déficit budgétaire,…

Une autre considération liée aux indicateurs revient au nombre importants de mesures prévues ainsi qu'à leur hétérogénéité du point de vue des thèmes traités. À titre d'exemple on peut rappeler que la FAS I était articulée sur cinq composantes qui incluaient beaucoup de sous-composantes telles que : i) macro-économie, laquelle incluait des mesures liées au cadre macro-économique ; au cadre fiscal : au commerce extérieur, ainsi qu'au désengagement de l'Etat ; ii) Déréglementation et Facilitation des échanges, qui incluait des mesures liées à la déréglementation et privatisation ; au transport maritime et ports ; à la facilitation des échanges et au secteur des télécommunications ;iii) marché du travail : souplesse du marché du travail & charges sociales ; iv) réforme du système financier ; et v) : Amélioration des dépenses publiques sociales.

Cette hétérogénéité et éparpillement des mesures continue dans les FAS II et FAS III, alors que dans la FAS IV le passage au système de conditions de décaissements ou conditions star a entraîné une priorisation des mesures, avec moins d'attention portée sur les conditions non star. Voir aussi fiche des programmes dans le Vol 2, à l'annexe 10)

Pour l'appui budgétaire sectoriel, bien qu'il s'agisse toujours d'un appui budgétaire non ciblé, on peut remarquer une certaine évolution dans l'utilisation de la modalité, notamment :

- Typologie et utilisation des indicateurs : d'une série d'indicateurs essentiellement de processus liés à la réalisation d'activités (AB Éducation de Base), on passe à une série d'indicateurs qui traduisent les résultats espérés par le programme tant en termes de processus que de produit et de véritables résultats. En outre, l'évaluation des indicateurs devient plus objective car des cibles annuelles sont identifiées et liées à un pourcentage de pondération qui permet de définir le

montant à décaisser à travers la tranche variable.

- Changement dans les conditionnalités : on passe d'un dialogue sur des conditionnalités spécifiques qui étaient surtout macroéconomiques et de progrès dans les réformes structurelles (AB éducation de base), à des conditionnalités structurées en « général », toujours liées au cadre macroéconomique et de réformes structurelles, et "spécifiques", liées aux performances sectorielles spécifiquement soutenues par le programme et explicitées par un nombre variable d'indicateurs auxquels sont liés les décaissements variables.

I.1.3.1.4 : Evolution des modalités de déboursement : nombre et typologie des tranches (fixe, variable, flottante)

	Facilité d'Ajustement Structurel I, FAS I	Facilité d'Ajustement Structurel II - FAS II	Facilité d'ajustement structurel III, FAS III	Facilité d'Ajustement Structurel IV - FAS IV	Programme de modernisation de l'enseignement supérieur en Tunisie - PAMES	Appui à la réforme de l'enseignement secondaire	Programme d'appui à la mise à niveau de la formation professionnelle - MANFORM II
Tranche N. 1	Fixe	Fixe	Fixe	Fixe	Fixe	Fixe	Fixe
Tranche N. 2	Fixe	Fixe	Flottante	Fixe	Mixte : partie fixe & partie variable	Mixte : partie fixe & partie variable	Mixte : partie fixe & partie variable
Tranche N. 3			Flottante		Mixte : partie fixe & partie variable	Mixte : partie fixe & partie variable	Mixte : partie fixe & partie variable
Tranche N. 4			Flottante				

En ce qui concerne l'appui budgétaire sectoriel, MANFORM II et les programmes d'appui à la réforme de l'enseignement secondaire et à la modernisation de l'enseignement supérieur prévoyaient une première tranche fixe à payer à la signature de la convention de financement, et deux autres tranches constituées d'une partie fixe et d'une partie variable. Le déblocage des parties variables était lié à l'analyse des 10 indicateurs spécifiés dans les DTA.

I.1.3.1.5 : Recours (ou pas) à un mix des inputs (par exemple recours à de l'assistance technique complémentaire)

Comme anticipé à I.1.1.2.1 aucune des quatre opérations d'appui budgétaire global objet de l'évaluation ne prévoyait le recours à un mix des inputs tel que le recours à une assistance technique complémentaire.

Tous les ABS prévoient une aide complémentaire incluse dans la même CF de financement. Cette aide est destinée en partie à l'AT et en partie aux missions de suivi, audit et évaluation des programmes. Pour le programme d'appui à la réforme de l'éducation secondaire, la composante d'AT incluait aussi l'achat d'équipement.

Appui Budgétaire Sectoriel	Appui budgétaire	Aide complémentaire	
		AT	Audit, E&S
Appui à la modernisation de l'enseignement supérieur	47.000.000	750.000	250.000
Appui à la réforme de l'éducation secondaire	29.400.000	300.000	300.000
Appui à la formation professionnelle	29.300.000	400.000	300.000

I.1.3.1.6 : Indications d'enseignements retirés et appliqués d'un programme à l'autre (évidence documentaire ou perceptions des intervenants) & I.1.3.2.4: Référence aux leçons apprises à travers les évaluations pour la formulation des nouveaux programmes.

Aucune des conventions de financement des quatre programmes d'ABG analysés ne mentionne explicitement la prise en compte de leçons provenant de l'expérience retirée pendant l'exécution des programmes précédents.

Les évaluations des programmes d'ABG (FAS, ECAL, PAC) mettent en évidence les suivants enseignements :

- La nécessité de bien cibler et ordonnancer les réformes ('resserrer son programme autour d'un nombre moins élevé de réformes essentielles'. Evaluation de la FAS III);
- L'importance de l'appropriation des programmes de réforme par le Gouvernement ;
- La nécessité de prévoir des études économiques et sectorielles qui ont permis de cibler les réformes et de définir les études complémentaires nécessaires.

Tous les éléments qui ont été – en fait – tenus en compte (surtout dans le cas de la FAS IV), bien que cela ne ressorte pas directement des documents, qui portent à conclure qu'en général les FAS successives mais surtout la phase d'instruction de la FAS IV ont bénéficié et pris en compte des enseignements tirés de la FAS III. Notamment à travers :

- La continuité qui caractérise les quatre programmes qui a permis de construire sur l'expérience acquise ;
- L'adoption d'une approche graduelle des réformes
- Les liens établis entre les mesures prévues par les FAS et l'expertise accumulée par les bailleurs des fonds (CE, BM et BAD) même si aucune enveloppe n'était prévue pour des actions complémentaires d'assistance technique.
- Le retour avec la FAS IV à l'utilisation du système des tranches datées. Bien que le système des tranches flottantes qui prévoit la possibilité de décaisser les fonds rapidement, en fonction des progrès des réformes avait été proposé pour donner au Gouvernement plus de flexibilité dans la mise en œuvre des mesures, le Gouvernement – lors de l'évaluation de la FAS III (qui est toutefois successive à la formulation de la FAS IV) avait fait état de sa déception dans l'utilisation des tranches flottantes.
- Le passage avec la FAS IV, au système de conditions de décaissements ou conditions star qui ont mené à une priorisation des mesures, avec moins d'attention portée aux conditions non star.

Dans l'évaluation finale de l'ABS Education de Base, qui a été le premier programme d'ABS du secteur éducation, on peut identifier parmi les constats les leçons suivantes sur la formulation du programme:

- l'importance de porter une attention au rythme et à la séquence de la réforme à travers les conditionnalités établies en fonction des deux tranches de façon logique et progressive car elles agissaient sur des processus et des structures (§ 5.1.1 rythme de la réforme).
- le déroulement du programme a connu un démarrage assez lent sur le plan de la validation des pièces justificatives nécessaires à la libération de la première tranche (§ 5.1.2 Déroulement du programme)
- Une certaine inflation dans les sources de vérification prévaut cependant ; avec 45 sources initialement prévues la commission a en fait exploité plus de 200 documents, dont une partie en langue arabe (§ 5.1.2 Déroulement du programme)
- La durée du Programme (trois ans) permet de déboucher sur des résultats tangibles, mesurables à partir d'indicateurs de performance et de s'aligner sur l'horizon temporel des documents de stratégie en général, ainsi que sur celui des appuis de la Banque Mondiale. Cela a permis de programmer les appuis de la Commission de façon judicieuse avec une correspondance avec le Xème plan à mi-parcours. (§ 6.1 la FAS un instrument de coopération efficace)

- Le Programme accompagne davantage que par le passé les améliorations de la gestion de finances publiques et les stratégies concourant au maintien de la répartition équitable de la croissance et de la cohésion sociale, avec une attention particulière portée aux secteurs sociaux, dont l'éducation est en Tunisie une composante majeure. (§ 6.1 la FAS un instrument de coopération efficace)

Les trois programmes d'ABS successifs à celui d'appui de l'éducation de base ne mentionnent pas explicitement la prise en compte de leçons provenant de l'évaluation susmentionnée ou d'autres évaluations des appuis budgétaires de la CE. Cependant, par rapport aux leçons ci-dessus mentionnées, on peut constater que :

- les modalités de vérification de l'accomplissement des cibles pour les indicateurs ont été simplifiées et clarifiées avec l'inclusion dans la CF de la méthode de calcul des indicateurs et de décaissement de la tranche variable, avec une réduction du nombre d'indicateurs (10) et la limitation des indicateurs de processus. En revanche les indicateurs sont les mêmes pendant toute la période et c'est seulement la cible qui varie.
- la durée des programmes se confirme à trois ans pour la partie opérationnelle
- tous les programmes comprennent une composante d'AT destinée notamment au renforcement institutionnel dans la gestion des finances publiques (CDMT).

CJ 1.3.2 Dans les documents de programmation, l'utilisation de l'instrument appui budgétaire et les différents choix de montage institutionnel des programmes d'ABG et ABS (inputs, mécanismes de gestion et suivi, etc.) sont justifiés par des analyses de risque, des considérations d'éligibilité, et d'autres considérations relatives au contexte de référence

RESUMÉ CONSTATS :

En ce qui concerne l'appui budgétaire général, l'analyse documentaire n'a pas relevé de références aux motivations à la base du choix de la modalité de financement et des modalités de mise en œuvre. Au contraire, de nombreuses références de ce genre ont été relevées dans la préparation des programmes d'appui budgétaire sectoriel. Par exemple, dans la Convention de Financement du Programme d'appui à la réforme de l'Enseignement secondaire on affirme que « *compte tenu de l'existence d'une politique sectorielle cohérente.. d'un cadre macroéconomique sain (y compris la bonne qualité de la gestion des finances publiques), .. de mécanismes de mesure des résultats de la mise en œuvre des politiques du Gouvernement, ainsi que de mécanismes de contrôle des dépenses publiques fiables, l'appui de la CE prendra la forme d'un soutien au programme sectoriel, qui sera versé directement au Trésor, accompagné d'une composante régie par les modalités contractuelles de la CE, notamment pour l'assistance technique qui accompagnera le programme* » (CF, DTA, 3.5, page 38). (I.1.3.2.1)

L'absence d'analyses classiques sur l'éligibilité du pays à l'ABS de la CE n'est pas la conséquence d'une superficialité des planificateurs, mais d'un choix justifié par le contexte existant. Il faut remarquer qu'en 1995 le pays avait déjà une expérience de presque dix ans d'ajustement structurel en partenariat avec la Banque Mondiale et le FMI. Durant ces années, les finances publiques avaient fait l'objet d'analyses et de suivi approfondis. La FAS I se pose en continuité de cet exercice, bien que le nouvel objectif de l'AA en élargisse radicalement l'horizon. Sur la période considérée, toutes les études réalisées sur la finance publique tunisienne ont confirmé un niveau élevé de fiabilité et de capacité de la part de l'administration : notamment les supervisions périodiques de la BM et du FMI, le Country Financial

Accountability Assessment – CFAA, de la BM en 2004, les rapports publiés par le Gouvernement (comme les rapports d'exécution du budget), pour arriver au rapport PEFA[11] de publication récente. D'autre part les faiblesses de la Tunisie en matière de gestion des finances publiques on fait l'objet de mesures visées par les FAS et semblent bien identifiées et discutées entre le Gouvernement et ses partenaires (par exemple, les mesures visant la gestion intégrée de la dette publique).

Encore une fois (comme dans la QE 1.2) l'existence d'un cadre de partenariat politico-institutionnel en mesure d'assurer une forte détermination du Gouvernement, un contrôle de haut niveau sur les résultats, et une forte convergence stratégique entre les parties permet d'utiliser l'instrument de l'AB de manière plus réaliste et adaptée à la réalité du pays.

I.1.3.2.1 : Références dans les documents de programmation aux motivations à la base du choix de la modalité de financement et des modalités de mise en œuvre

En ce qui concerne l'appui budgétaire général, l'analyse documentaire n'a pas relevé de références aux motivations à la base du choix de la modalité de financement et des modalités de mise en œuvre.
En ce qui concerne l'appui budgétaire sectoriel, au contraire, de nombreuses références ont été relevées. Des exemples sont rapportés ci-dessous.

<u>Programme d'appui à la réforme de l'Enseignement secondaire en Tunisie :</u>
'Vu l'existence d'un vrai engagement politique vers le secteur du développement des ressources humaines, ainsi que d'une stratégie de modernisation de ce sous-secteur, l'intervention communautaire prendra la forme d'un programme d'appui à la politique sectorielle'. (pag.17, PIN 05-06)

'Mis en œuvre dans un contexte de gestion saine et efficace des finances publiques et bénéficiant d'une première expérience d'appui budgétaire dans le cadre de l'enseignement supérieur, le PAPS devrait logiquement contribuer à augmenter l'efficience de la politique sectorielle de l'éducation dans la mesure où (i) il introduit le CDMT, tant au niveau sectoriel que sous-sectoriel, (ii) il renforce le dialogue politique sectoriel et (iii) il conditionne l'octroi de sa tranche variable à des indicateurs dont certains sont en relation avec les capacités du secteur. (ROM 24/09/2008, section 2)

'Compte tenu de l'existence d'une politique sectorielle bien identifiée, des engagements du Gouvernement à développer régulièrement un CDMT pour le secteur de l'enseignement secondaire et à mettre en place un mécanisme de coordination entre les bailleurs de fonds, la Commission européenne a décidé d'apporter son appui à la modernisation de l'enseignement secondaire en Tunisie selon les modalités de l'approche sectorielle.

En outre, compte tenu de l'existence de la cohérence de la politique sectorielle, de l'existence d'un cadre macroéconomique sain (y compris la bonne qualité de la gestion des finances publiques), de l'existence de mécanismes de mesures des résultats de la mise en œuvre des politiques du Gouvernement, ainsi que de mécanismes de contrôle des dépenses publiques fiables, l'appui de la CE prendra la forme d'un soutien au programme sectoriel qui sera versé directement au Trésor, accompagné d'une composante régie par les modalités contractuelles de la CE, notamment pour l'assistance technique qui accompagnera le programme.(CF, DTA, 3.5, pag.38)

<u>Modernisation de l'enseignement supérieur :</u>

'Conçu pour appuyer cette politique, sa stratégie et son Programme sectoriel, répondre à leurs enjeux et contribuer à combler leurs faiblesses là où elles ont été identifiées (capacité institutionnelle, ressources humaines, capacités d'accueil et de formation, niveau des enseignants, mécanismes financiers et budgétaires, systèmes

11 Rapport PEFA (Public Expenditure Financial Accountability report - Dépenses Publiques et Responsabilité Financière), CE, BM et BAD, 2010

de suivi et de pilotage…), et compte tenu des capacités du pays, le SPSP paraît tout à fait pertinent. Le choix d'un financement par appui budgétaire a été tout à fait cohérent et adapté : cette modalité d'intervention a permis une réduction significative des délais d'exécution ainsi que des coûts de transaction, et facilité l'appropriation du Programme par les autorités tunisiennes. La mise en place d'une Assistance technique légère, précisément ciblée, mais en même temps souple et adaptable aux besoins comme au calendrier, susceptible d'apporter au Programme et à la politique sectorielle tunisienne les régulations nécessaires (expertise, formations, outils et méthodes), constitue une mesure additionnelle opportune' (ROM 2007).

'Compte tenu de l'existence d'une politique sectorielle bien identifiée, des engagements du Gouvernement à développer régulièrement un cadre de dépenses à moyen terme pour le secteur de l'enseignement supérieur et de mettre en place un mécanisme de coordination entre les bailleurs de fonds, la Commission européenne a décidé d'apporter son appui à la modernisation de l'enseignement supérieur en Tunisie selon les modalités de l'approche sectorielle.

En outre, compte tenu de l'existence de la cohérence de la politique sectorielle, de l'existence d'un cadre macroéconomique sain (y compris la bonne qualité de la gestion des finances publiques), de l'existence de mécanismes de mesures des résultats de la mise en œuvre des politiques du Gouvernement, et de mécanismes de contrôle des dépenses publiques fiables, l'appui de la CE prendra la forme d'un soutien au programme sectoriel qui sera versé directement au Trésor, accompagné d'une composante régie par les modalités contractuelles de la CE, notamment pour l'assistance technique qui accompagnera le programme'. (CF, DTA, 3.3, pag.32)

MANFORM II :

'Vu l'existence d'un vrai engagement politique vers le secteur du développement des ressources humaines, ainsi que d'une stratégie de modernisation de ce sous-secteur,

l'intervention communautaire prendra la forme d'un programme d'appui à la politique sectorielle'. (pag.15, PIN 05-06)
'Compte tenu de la solidité du cadre macroéconomique et de la bonne qualité de la gestion et de contrôle des finances publiques, d'une part, de l'existence d'une politique sectorielle bien identifiée, d'un CDMT sectoriel fonctionnel, de l'engagement des autorités gouvernementales à mettre en place un mécanisme de coordination des financements extérieurs d'autre part, et, plus généralement, du respect de 7 critères d'éligibilité. La CE a décidé d'apporter son appui à la poursuite de la modernisation du secteur de la Formation professionnelle sous forme d'un appui budgétaire sectoriel non ciblé'. (CF, pag.33)

I.1.3.2.2 : Analyses de risque conduites au cours de, ou parallèlement à la formulation des programmes ***a été unifié au suivant. Cette modification a donné lieu à la révision des numéros des indicateurs***

I.1.3.2.2 (ex I.1.3.2.3): Existence de considérations approfondies sur les capacités de gestion des finances publiques et/ou des processus politico-institutionnels au sein du Gouvernement et sur la nécessité d'éventuels appuis techniques spécifiques ; y compris l'analyses de risque conduite au cours de, ou parallèlement à la formulation des programmes

Aucune des conventions de financement des programmes d'AB en objet ne mentionne d'études spécifiques conduites par la CE en matière de risques et/ou capacités de gestion des finances publiques, et l'équipe n'a pas eu accès aux documents de formulation des programmes (fiche d'identification) et/ou à la documentation d'analyse complémentaire conduite en phase d'instruction des programmes, telle que des rapports sur les finances publiques dans le pays.

Toutefois, les CdF de la FAS I (page 15) et FAS II (page 20) mentionnent explicitement que « des consultations article IV ont lieu annuellement. Dans l'intervalle, des missions de revue de l'évolution économique ont régulièrement eu lieu. Les autorités tunisiennes accordent une attention particulière aux recommandations du FMI. » chaque année. » et « La Tunisie continue à mettre en œuvre un programme de réformes soutenu par la Banque mondiale » et que la Tunisie « bénéficie également d'une surveillance renforcée du FMI […] . Relations avec le FMI : Des consultations dans le cadre de l'article IV ont lieu chaque année. Dans l'intervalle, il y a régulièrement des missions de revue de l'évolution économique. Les autorités tunisiennes accordent une attention particulière aux recommandations du FMI,

compte tenu de leur positionnement sur les marchés financiers. La dernière consultation article IV a eu lieu en juin 1998 et souligne la bonne gestion macro-économique du pays et l'application des réformes structurelles. »

Une initiative importante dans le domaine de l'analyse de la gestion des finances publiques est représentée par l'étude Country Financial Accountability Assessment – CFAA, réalisé par la Banque Mondiale en 2004. Cette étude est exécutée par la Banque Mondiale, avec la participation du Gouvernement. Elle répond au besoin, exprimé au niveau du dialogue politique de l'AA et au niveau des différents FAS/ ECAL/ PAC, d'une gestion plus stable, stratégique et transparente des finances publiques en Tunisie. L'étude fournit un aperçu relativement encourageant de cette gestion, notamment du point de vue de la fiabilité et des mécanismes de contrôle du système. Un autre exercice systématique d'analyse de la gestion des finances publiques (la mission PEFA) a été convenu entre les parties en 2008 et est en cours de réalisation. Avoir participé –au-delà des contrôles annuels du FMI- à deux exercices internationaux de screening approfondi des finances publiques nationales comme la CFAA et la revue PEFA en cinq ans, c'est un signe important de disponibilité au dialogue de la part du gouvernement tunisien.

Cela dit, il est vrai que les mesures relatives à la gestion des finances publiques dans les FAS sont moins importantes que dans les programmes d'AB dans d'autres pays, où elles concernent très souvent la majorité des indicateurs de processus. Cela ne veut pas dire qu'elles sont absentes : les faiblesses de la Tunisie en la matière font l'objet de diverses mesures visées par les FAS et sont pourtant bien connues et discutées entre le Gouvernement et les bailleurs de fonds (par exemple la mesure visant la gestion intégrée de la dette publique). Dans les FAS, le Gouvernement et ses partenaires ont préféré mettre l'accent sur les indicateurs liés à la gestion macroéconomique et aux réformes structurelles.

I.1.3.2.4: *Référence aux leçons apprises à travers les évaluations pour la formulation des nouveaux programmes* a été regroupé avec I.1.3.1.6 : *Indications d'enseignements tirés et appliqués d'un programme à l'autre (évidence documentaire ou perceptions des intervenants*]

I.1.3.2.4: *Référence aux leçons apprises à travers les évaluations pour la formulation des nouveaux programmes.*
Unifié avec I.1.3.1.6 : Indications d'enseignements tirés et appliqués d'un programme à l'autre (évidence documentaire ou perceptions des intervenants)

Sources :

- Conventions de financement des programmes d'ABG et ABS
- Études diagnostiques du Gouvernement, d'organismes internationaux et/ou d'autres sources crédibles
- Rapports de suivi et évaluation des programmes d'ABG et ABS (y compris les évaluations des programmes ECAL, Banque Mondiale et PAC Banque Africaine de Développement ainsi que les évaluations MEDA)

Méthodes :

- Analyse documentaire
- Entretiens
- Groupes de discussion
- Croisement des informations / sources (rapports / statistiques / informations qualitatives orales)

Entretiens:

DELEGATION DE L'UNION EUROPEENNE	
Section Opérations 1	Fabian Seiderer
AUTORITES NATIONALES ET BENEFICIAIRES	
Ministère des Finances- Direction du Budget, Direction de la Prévision	Mr. Saâdaoui Mme. Faouzia Saïed Mr. Ali Saadi

QE 1.4

Dans quelle mesure l'aide budgétaire a-t-elle contribué à la fourniture d'inputs non financiers stratégiques, tels que l'assistance technique, le renforcement des capacités et le dialogue sur les politiques, centrés sur les priorités du Gouvernement ?

REPONSE :

La structure de dialogue dans laquelle les programmes d'appui budgétaire en Tunisie sont intégrés est très particulière pour l'existence de l'AA UE-Tunisie, qui repose sur un système complexe de dialogue politique et sur les politiques. Dans ce système, la coopération technique et financière a sa place et les programmes d'AB apportent une contribution spécifique. On peut affirmer que le dialogue entre les parties se déroule à trois niveaux corrélés et intégrés : le niveau politique (Conseil et Comité d'association), le niveau des politiques sectorielles (sous-comités techniques et sectoriels de l'AA), et le niveau des programmes spécifiques de coopération. Parmi ces derniers, les programmes d'appui budgétaire prévoient des instances ad hoc de dialogue, notamment pour la négociation des matrices de mesures à réaliser (conditionnalités) et pour leur suivi.

Bien que ces instances de dialogue semblent moins institutionnalisées, codifiées et formalisées dans les programmes d'ABG par rapport aux programmes d'ABS, tous ces programmes semblent caractérisés par un haut niveau de dialogue dans les phases de négociation et de suivi et par une certaine proximité –plus ou moins informelle- entre partenaires durant l'exécution.

En ce qui concerne les activités d'AT il faut de nouveau faire une distinction entre ABG et ABS. Dans le cas des ABG, les activités d'AT ne sont pas intégrées dans les programmes. En revanche, diverses activités d'AT, d'études et de réflexion sont financées séparément par les bailleurs de fonds dans les domaines où les programmes opèrent, comme les réformes économiques (analyses de compétitivité, secteur financier, privatisation, etc.). Ces activités sont gérées en accord avec le Gouvernement et sur sa demande, souvent dans le cadre d'autres programmes, et contribuent au dialogue qui se déroule au niveau des programmes d'ABG.

Dans les programmes d'ABS, les composantes d'AT pour le renforcement des capacités, notamment dans l'élaboration du CDMT, sont financées par des enveloppes complémentaires au financement de l'appui budgétaire. Ces composantes sont normalement gérées par le Gouvernement selon des procédures décentralisées. À travers ces activités, un certain dialogue sur les politiques et les approches sectorielles peut avoir lieu entre la CE et le Gouvernement.

CJ 1.4.1 Le processus de dialogue sur les politiques qui accompagne l'AB bénéficie du cadre global de dialogue établi par le processus de Barcelone, ainsi que d'instances spécifiques partagées avec les autres bailleurs.

RESUMÉ CONSTATS :

Les programmes d'appui budgétaire s'inscrivent dans le système de dialogue global et sectoriel entre l'UE et la Tunisie, lié à l'Accord d'association, et, à leur tour, ils apportent à ce système une dimension de dialogue directement liée à la mise en œuvre des réformes structurelles (ABG) et sectorielles (ABS) qu'ils appuient. On peut ainsi affirmer que le dialogue politique et sur les politiques entre les parties se déroule à trois niveaux corrélés et intégrés : le niveau politique (Conseil et Comité d'association), le niveau des politiques sectorielles (sous-comités techniques et sectoriels de l'AA), et le niveau des programmes spécifiques (formulation et suivi des matrices de mesures convenues).

Parmi ces derniers, les programmes d'appui budgétaire prévoient des instances ad hoc de dialogue, notamment pour la négociation de matrices de mesures à réaliser (conditionnalités) et pour leur suivi. Bien que ces instances de dialogue semblent moins institutionnalisées, codifiées et formalisées dans les programmes d'ABG par rapport aux programmes d'ABS, tous ces programmes semblent caractérisés par un haut niveau de dialogue dans les phases de négociation et de suivi, et par une certaine proximité –plus ou moins informelle- entre partenaires durant l'exécution, comme démontré par les conclusions de plusieurs rapports et confirmé par les entretiens menés pendant la phase de terrain.

Ainsi, les rapports d'évaluation des opérations d'ABG de la BAD (PAC I et II qui correspondent aux FAS II et III, ainsi que PAC III et donc FAS IV) soulignent les fortes compétences et l'expérience avérée du Ministère du Développement et de la Coopération Internationale (MDCI) qui, dans sa qualité de coordinateur national des programmes, a su mettre « en place un système efficace de coordination durant la préparation, l'évaluation, la négociation et l'exécution des programmes » [12]

La nature de programmes conjoints des ABG a permis la mise en place d'un cadre de dialogue comprenant tous les bailleurs et le Gouvernement, ce qui n'a pas été possible dans le cadre des ABS, la CE étant la seule à avoir adopté l'instrument de l'AB. En effet, bien que les programmes d'ABS prévoyaient dans leurs CF au moins une réunion annuelle entre les différents bailleurs et les ministères pertinents pour la « discussion de la mise en œuvre de la stratégie du Gouvernement dans le domaine de l'enseignement secondaire, y compris l'évolution des dépenses sectorielles », la phase de terrain a mis en évidence que ce dialogue multipartenaires n'a pas bien fonctionné dans les secteurs intéressés. Selon les informations recueillies sur le terrain, il y a deux raisons possibles à cela : i) le dialogue élargi et la coordination devaient être assurés par le département sectoriel bénéficiaire du financement, en l'occurrence le MEF, en collaboration étroite avec le MDCI, et non pas directement par le MDCI comme c'était le cas pour les FAS ; ii) un niveau de dialogue élargi au différents partenaires est très difficile à atteindre, à moins qu'il n'y ait des programmes conjoints comme les FAS. Le MDCI est sectorialisé par bailleur de fonds et cette structure ne favorise pas un dialogue élargi aux différents donateurs.

I.1.4.1.1 : Les accords réglant l'AB se réfèrent explicitement au dialogue politique de Barcelone et renvoient au dialogue politique général UE-Tunisie

L'analyse documentaire montre que dans la majorité des cas la stratégie de coopération de la CE présente un ancrage très fort dans le processus de Barcelone et dans le dialogue politique plus général. Ce lien est devenu encore plus fort dans le dernier Document de Stratégie Pays 2007-2013.
Toutefois, au niveau des interventions, les accords relatifs à l'AB ne présentent pas de références au dialogue politique de Barcelone et/ou au dialogue politique général UE-Tunisie.

La seule référence relevée dans l'analyse documentaire qui montre un lien (mais pas explicitement au dialogue politique) entre les FAS et le processus de Barcelone est : « S'appuyant sur les objectifs fixés lors de la Conférence de Barcelone, cette coopération euro-tunisienne s'est focalisée sur les domaines suivants : […] La récente communication *Un nouvel élan pour le processus de Barcelone* recommande également d'accroître l'influence stratégique en augmentant l'influence accordée aux ajustements structurels/sectoriels ». (DSP, 2002-2006, pp.15-16)

Les CF des programmes d'appui budgétaire contiennent toutefois un cadre stratégique d'objectifs et un cadre de mesures à mettre en œuvre par le Gouvernement qui correspondent aux objectifs et aux mesures convenus par l'Accord d'association UE-Tunisie et reflètent les priorités du Gouvernement établies par les Plans de développement.

[12] § 3.3.3, Rapport d'évaluation de la performance des programmes d'appui à la Compétitivité I et II, BAD, 2006

I.1.4.1.2 : Existence d'un cadre institutionnel de dialogue politique et d'un mécanisme de coordination géré par le Gouvernement (définition des points à discuter, …) pour accompagner les programmes d'AB

Si d'une part l'analyse documentaire fait ressortir que les programmes d'ABG sont marqués par un fort niveau de dialogue tant dans leur phase de négociation que dans les phases de suivi, d'autre part aucun document ne permet d'apprécier l'existence d'un cadre détaillé des modalités de fonctionnement du mécanisme de dialogue (voir aussi I.1.1.3.1).

Pour toutes les FAS, l'autorité responsable de l'exécution ou coordinateur national est le Ministère du Développement et de la Coopération Internationale – MDCI (dans les premières trois FAS il s'agissait du Ministère de la Coopération Internationale et de l'Investissement Extérieur appuyé par le Ministère du Développement économique - coordinateur national délégué. Toutefois c'est seulement avec la FAS III que la CdF mentionne la création d'« Un comité de pilotage interministériel, présidé par le Ministère du Développement Economique, [qui] regroupera les ministères concernés par l'ensemble du programme et garantira les synergies entre les différents intervenants. » (DTA page 24).

Ce rôle de coordination est confirmé par l'évaluation des opérations d'ABG de la BAD (PAC I et II et donc aussi pour les FAS II et III, ainsi que PAC III et donc FAS IV) qui entre outres soulignent les fortes compétences et l'expérience avérée du MDCI qui a su mettre « en place un système efficace de coordination durant la préparation, l'évaluation, la négociation et l'exécution des programmes »

Dans le Rapport d'évaluation de la performance des programmes d'appui à la Compétitivité I et II (BAD, 2006), on trouve des détails sur le fonctionnement du dialogue et de la coordination au niveau des programmes d'ABG.
« 3.3.1 L'exécution des PAC a été coordonnée par la Direction générale de la prévision (DGP) du Ministère du développement et de la coopération internationale (MDCI), comme cela a été le cas pour les programmes de réformes précédents. La DGP dispose d'un personnel qualifié qui a disposé d'une expérience avérée dans la gestion des projets de la Banque.

3.3.2 Cette expérience lui a permis de jouer un rôle actif dans la conception et l'exécution des programmes macro-économiques et financiers. Aussi, la gestion des PAC n'a-t-elle souffert d'aucun problème institutionnel. La DGP a mis en place un système efficace de coordination durant la préparation, l'évaluation, la négociation et l'exécution des programmes. La qualité de ses ressources humaines a été un atout, aussi bien dans la conception des programmes, que lors de leur exécution. La collaboration entre la DGP, agissant en qualité d'organe d'exécution, et les structures en charge des divers aspects des réformes (Primature, MDCI, Ministère des Finances, Ministère du commerce, Ministère des télécommunications, Ministère de la justice, DGRPA, BCT, CGA, CMF, CC, notamment) s'est bien déroulée.

3.3.3 La DGP a organisé, en relation avec ces organismes, une large concertation à laquelle ont pris part toutes les administrations directement ou indirectement impliquées par les réformes, ainsi que les organisations professionnelles des secteurs privé et public (banques, assurances, chefs d'entreprise, universitaires, etc.) des secteurs privés et public. Cependant, la concertation sur la globalité des réformes n'a pas été systématisée, et dans tous les cas, n'a pas été suffisamment organisée. Elle aurait pu renforcer la perception globale du Programme, renforcer la cohésion politique et sociale autour des réformes et faciliter leur accélération. » Rapport d'évaluation de la performance des programmes d'appui à la Compétitivité I et II, BAD, 2006
« la bonne coordination des actions entre les co-financiers d'une part, et avec l'administration tunisienne, d'autre part, a permis un dialogue de qualité et a donc été un facteur déterminant du succès du programme. » et « L'étroite coordination entre les co-financiers à tous les stades a permis un dialogue de qualité avec les autorités. Ce dialogue a été facilité par la présence sur place de la Banque et de la Délégation permanente de l'UE » (page v)

En revanche il faut aussi remarquer que le mécanisme de coordination entre le MDCI et les bailleurs des fonds n'a pas marché aussi bien et en particulier le même rapport d'évaluation PAC I et II de la BAD souligne que si d'une part on peut relever un excellent niveau de coordination parmi les bailleurs de fonds dans la phase d'instruction des programmes et dans les décaissements des premières tranches ; d'autre part « pour le décaissement des autres tranches, la coordination n'a pas été

bonne, notamment au niveau de l'examen des justificatifs. En effet, les autorités les transmettaient, d'abord, à la Banque mondiale qui les traitait avant de les envoyer à la Banque qui les traitait à son tour. Un envoi concomitant aux trois co-financiers aurait été plus efficient, ne serait-ce qu'en termes de gain de temps. » (page 22). Ce problème semble être résolu dans la FAS IV comme souligné par le rapport d'achèvement de la PAC III (BAD, février 2009) « Les autorités ont fourni la documentation nécessaire au suivi de l'exécution du programme, et ont régulièrement transmis les rapports d'audit réalisé par le Contrôle général des finances, conformément aux dispositions convenues. Le rapport d'achèvement a été transmis par les autorités, lors de finalisation du présent rapport d'achèvement par la Banque. En outre, les missions conjointes de la Banque et des co-financiers, ainsi que les discussions régulières avec les autorités, ont permis d'effectuer un suivi étroit du programme. » (page 7).

Schéma des références aux mécanismes de coordination dans les quatre programmes d'ABG

FAS I	FAS II	FAS III	FAS IV
République Tunisienne, représenté par : - le Ministère de la Coopération Internationale et de l'Investissement Extérieur (autorité responsable de l'exécution) - le Ministère du Développement économique (coordinateur national délégué)	République Tunisienne, représenté par : - le Ministère de la Coopération Internationale et de l'Investissement Extérieur (autorité responsable de l'exécution) - le Ministère du Développement économique (coordinateur national délégué)	République Tunisienne, représenté par : - le Ministère de la Coopération Internationale et de l'Investissement Extérieur (coordinateur national) - le Ministère du Développement économique.	République Tunisienne, représenté par : - le Ministère du Développement et de la Coopération Internationale (coordonnateur national)
- Le Gouvernement Tunisien s'engage à fournir de façon régulière à la Commission toute information pertinente concernant: i) les politiques économiques et sociales […] ; ii) les progrès accomplis en matière de réformes structurelles […] ; et iii) évolution de la situation budgétaire. (DTA IV.1) - Le déboursement interviendra suite à l'approbation par la Banque mondiale du PACE […] La mise en œuvre des réformes économiques et sociales fera l'objet d'une concertation avec la Banque mondiale en coordination avec le FMI. Les déboursements de tranches successives seront sujets à l'appréciation positive par les services de la Commission, en collaboration avec les autorités tunisiennes, du respect des conditionnalités y afférentes. (DTA IV.2) - Une coordination étroite avec la BM et le	- « La mise en œuvre des réformes économiques fera l'objet d'un suivi en étroite collaboration avec la BM. Le dialogue économique prévu par l'AA sera un cadre privilégié de suivi. » (DTA 4.) - « Le Gouvernement Tunisien fournira de façon régulière toute information pertinente concernant: i) les politiques économiques et sociales notamment des statistiques des principaux agrégats macro-économiques […] ; ii) les progrès accomplis en matière de réformes structurelles y compris tout changement significatif du cadre législatif ; iii) évolution de la situation budgétaire. » (DTA 4.1) - « La mise en œuvre des réformes économiques et sociales fera l'objet d'une concertation avec la Banque mondiale en coordination avec le FMI. Les déboursements de tranches successives seront sujets à l'appréciation des services de	- « Un comité de pilotage interministériel, présidé par le Ministère du Développement Economique, regroupera les ministères concernés par l'ensemble du programme et garantira les synergies entre les différents intervenants. (DTA page 24) - Le Gouvernement Tunisien est entièrement responsable de la mise en œuvre du programme de Facilité d'Ajustement structurel III. Le Ministère du Développement Economique assurera la coordination et le suivi de l'exécution de ce programme. » - « Le Gouvernement Tunisien soumettra à la Commission Européenne une copie de toutes les pièces justificatives documentant le respect des conditions indiquées dans la matrice annexée au DTA. » (page 24 DTA) - «3. Le Gouvernement s'engage à mettre à la disposition de la Commission toutes les	- « Le gouvernement tunisien est entièrement responsable de la mise en œuvre du programme […]. Le bénéficiaire devra assurer l'exécution du programme et mettre en place un système de suivi approprié en coordination avec les différents intervenants clé de la réforme. » (DTA § 11.1) - «Le Gouvernement s'engage à mettre à la disposition de la Commission toutes les documentations juridiques, financières et techniques relatives à la mise en œuvre du programme. Le Gouvernement communiquera à la Commission, au fur et à mesure de leur élaboration, les textes législatifs et réglementaires relatifs aux

FMI est prévue surtout en ce qui concerne les progrès en matière d'ajustement structurel et dans le cadre des politiques économiques et sociales. - Le dialogue macro-économique permettra d'approcher de façon coordonnée les problèmes macro-économiques et financiers exceptionnels que pourrait soulever la mise en œuvre d'un futur AA. (DTA IV.3)	la Commission, en collaboration avec les autorités tunisiennes, du respect des conditionnalités y afférentes. » (DTA 4.2) - « L'ensemble du programme a été développé en coordination avec les bailleurs de fond bi- et multilatéraux impliqués dans l'ajustement structurel. En outre, l'opération est conjointe avec la Banque Mondiale en ce qui concerne le secteur financier l'opération et concertée avec le FMI. » (DTA 4.3)	documentations juridiques, financières et techniques relatives à la mise en œuvre du programme. - 4. Le Gouvernement communiquera à la Commission, au fur et à mesure de leur élaboration, les textes législatifs et réglementaires relatifs aux actions à entreprendre dans la matrice des critères de performance. » (page 25 DTA)	actions à entreprendre dans la matrice des critères de performance. » (page 32 DTA)

Pour les programmes d'ABS, selon les CF le mécanisme de coordination des bailleurs est coordonné par le MDCI, présidé par le ministère pertinent et représenté par au moins une réunion annuelle avec les bailleurs et les ministères pertinents dont le Ministère des Finances (à partir de 2005). L'objet des réunions est toujours l'information et discussion des la mise en œuvre des programmes sous-sectoriels du Gouvernement et l'évolution des dépenses sectorielles. À partir de 2005 on inclut aussi la présentation du CDMT révisé et actualisé.

Schéma des références aux mécanismes de coordination dans les trois programmes d'ABS

Education secondaire (2005)	Education supérieure (2003)	MANFORM II (2006)
- Assurée par le gouvernement tunisien par l'intermédiaire du département sectoriel bénéficiaire du financement, en l'occurrence le MEF, en collaboration étroite avec le MDCI. - La Tunisie organisera au moins une fois par an, et autant de fois qu'il apparaît nécessaire, une réunion des bailleurs de fonds. Ces réunions, présidées par le MEF, et organisées conjointement avec le MDCI, <u>seront consacrées à l'information et à la discussion de la mise en œuvre de la stratégie du Gouvernement dans le domaine de l'enseignement secondaire, y compris l'évolution des dépenses sectorielles et la présentation du cadre des dépenses à moyen terme actualisé et révisé.</u> - Ces réunions regrouperont les ministères concernés (MDCI, MEF, Finances, etc…) et les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux concernés par le secteur. (DTA, § 2.4 et 5.2.3)	- Assurée par le Gouvernement par l'intermédiaire du département sectoriel bénéficiaire du financement (MERST) en collaboration étroite avec le MDCI. - Une réunion annuelle présidée par le MERST et organisée avec le MDCI, consacrée à <u>l'information et discussion de la mise en œuvre de la stratégie du Gouvernement dans le domaine de l'enseignement supérieur, y compris l'évolution des dépenses sectorielles</u> (§ 2.4 et 5.2.3, CF)	- Assurée par le Gouvernement par l'intermédiaire du département sectoriel bénéficiaire du financement (MEF) en collaboration étroite avec le MDCI. - La Tunisie organisera au moins une fois par an, et autant de fois qu'il apparaît nécessaire, une réunion des bailleurs de fonds. Ces réunions, présidées par le MEF, et organisées conjointement avec le MDCI, <u>seront consacrées à l'information et à la discussion de la mise en œuvre de la stratégie du Gouvernement dans le domaine de l'enseignement secondaire, y compris l'évolution des dépenses sectorielles et la présentation du cadre des dépenses à moyen terme actualisé et révisé.</u> - Ces réunions regrouperont les ministères concernés (MEF, MDCI, Finances) et les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux. - Ces réunions produiront des comptes rendus de réunions qui seront transmis à la délégation de la CE (§5.2.2 DTA)

L'analyse documentaire ne permet pas d'avoir un cadre claire, parmi les références à ce sujet on retrouve la suivante « Une plus grande collaboration et un dialogue plus régulier entre les bailleurs de fonds et le Gouvernement sont des éléments qui pourraient garantir au Gouvernement des renseignements financiers de la part des bailleurs de

fonds pour les aider à avoir une meilleure prévisibilité de l'aide programme » Programme de modernisation de l'enseignement secondaire en Tunisie, Rapport de suivi n°2, décembre 2007

La phase de terrain a permis d'approfondir ce thème. En particulier les différents entretiens ont permis de confirmer que :

- le dialogue au niveau des programmes nourrit le dialogue dans les sous-comités, surtout contribuant à l'appréciation des réformes. En revanche, le contraire n'est pas toujours vrai : d'une part le cycle de la coopération est très structuré et conditionné par la continuité, d'autre part les points des S/C concernant la coopération, surtout quand les réunions n'impliquent pas les experts de la coopération (comme il arrive quand le S/C se réunit à Tunis, tous les deux ans), sont très formels. Il faudrait plus systématiquement associer ces experts.

- Les S/C sont un bon instrument pour signaler des blocages dans la coopération.

- Un bon instrument dans ce sens est aussi les Rapport Voisinage annuels. Dans le résumé du RV, il y a une note pays, qui fait l'objet d'une Communication de la CE au Parlement et au Conseil. Il est toujours nécessaire l'association des experts de la coopération aux S/C et à la préparation des notes pays des RV.

- Le dialogue au niveau des programmes fonctionne très bien quand la CE participe à des programmes avec la BM et la BAD, dont la Tunisie est membre, ayant ainsi un sens d'appartenance spécifique, moins bien dans les autres cas.

- L'AB a permis à la CE de rentrer dans le dialogue. L'ABG était une occasion pour dégager des discussions surtout quand les programmes et les bailleurs concernés était en mesure de s'appuyer sur des spécialistes pour chaque secteur (la participation directe des experts de la CE est devenue plus importante à partir de la FAS III. Dans le cadre des FAS, le dialogue se développait au niveau des études et de la quotidienneté, il y avait un suivi très rapproché des conditionnalités qui aidait le Gouvernement dans la mise en œuvre des programmes. Maintenant il y a un protocole global et deux pages pour toutes les conditions (deux pages pour chaque condition à la place d'un rapport).

- Dans les FAS, la stratégie d'intervention se basait sur la LETTRE SUR LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT, et à partir de celle-là, le Gouvernement et les bailleurs de fonds travaillaient ensemble pour définir le contenu des réformes, l'accent était mis sur la discussion des contenus avec un processus de réflexion commun qui précédait la signature des contrats. La définition de la stratégie correspondait à l'aboutissement du processus. Aujourd'hui en revanche, surtout pour les ABS, les consultants engagés par la CE emploient beaucoup de temps pour vérifier l'existence des conditions d'éligibilité : présence de stratégies et d'indicateurs de résultats. Ils n'acceptent pas que ce soit un processus à faire ensemble, l'attention se focalise trop sur les conditions et très peu sur le contenu (Programme Eau cité comme exemple ou sur 140 pp du rapport, 80 sont dédiées à l'analyse des critères d'éligibilité).

Le souhait exprimé par le gouvernement tunisien est de revenir à l'AB comme instrument qui accompagne un processus, qui facilite le processus de réflexion, de dialogue, de définition des stratégies et de leur mise en œuvre. Les FAS ont très bien marché pourquoi changer les mécanismes ? Revenir à un système des mesures fortes mais simples (conditions star) et les accompagner par des autres conditions comme instrument de suivi

I.1.4.1.3 : Évolution du niveau de participation des bailleurs de fonds et des ministères concernés

La phase de terrain a permis d'approfondir ce thème. En particulier les différents entretiens permettent de tirer les constats suivants :

- la coordination interne du Gouvernement est défaillante dans les programmes où le MDCI n'est pas impliqué politiquement. Dans certains programmes, le rapport avec l'interlocuteur institutionnel direct (PACBO) est bon, dans d'autres, la coordination du MDCI est inefficace (PAC).
- Un niveau de coordination étendue est très difficile à atteindre, à moins qu'il n'y ait des programmes conjoints comme les FAS. Le MDCI est sectorialisé par

bailleur de fonds et cette structure ne favorise pas une coordination entre les différents donateurs. Il faut noter, toutefois, que la coordination sur les programmes sectoriels entre les donateurs directement impliqués s'est améliorée significativement ces dernières années suite à la création de groupes de travail sectoriels, même si leur fonctionnement pourrait être amélioré.

- Au niveau général, le Gouvernement coordonne les réunions de présentation des Plans de Développement mais ces réunions se concentrent plutôt sur des aspects formels, soit le « financement du Plan », alors que les bailleurs de fonds souhaiteraient des réunions qui touchent aussi les aspects de contenu.
- En ce qui concerne les ABS, bien que les programmes visent entre autres conditions une réunion entre bailleurs de fonds et bien qu'un Comité de Pilotage soit prévu, les bailleurs partagent le sentiment que ce comité de coordination ne fonctionne pas.
- Les rapports entre la CE et la BEI pourraient être meilleurs. En dépit d'un flux d'information standardisé, il n'y a pas de collaboration pour identifier des synergies, par ex. dans le secteur bancaire, de l'eau, des infrastructures économiques.
- La CE, l'AFD et le KFWD travaillent ensemble pour mieux coordonner leurs interventions dans le secteur de la formation professionnelle / emploi. Ceci dit, il y a des problèmes de coordination au niveau de gouvernance / coordination avec le Gouvernement. Chaque bailleur s'adresse à un interlocuteur différent : CE – MDCI – Mme Ben Romdhane ; AfD – MDCI mais autre référent ; KFWD – Min. des Affaires Étrangères.
- Pour le Gouvernement, la coordination est là, les synergies sont là, les réunions liées aux programmes sont là ; en principe la possibilité d'envisager des réunions de coordination avec une envergure plus large ne pose aucun problème. Ceci dit, même si les représentants du Gouvernement reconnaissent que le cadre partenarial pourrait être amélioré avec des réunions de coordination élargies, ils soulignent que le manque de coordination élargie aux bailleurs de fonds ne signifie pas que ce cadre partenarial n'existe pas et n'implique pas un manque de cohérence.

CJ 1.4.2 L'AT associée aux programmes est de plus en plus programmée et coordonnée avec le Gouvernement, se concentre sur les priorités stratégiques de la programmation nationale et fournit des produits de bon niveau intégrés dans le processus décisionnel du Gouvernement

RESUMÉ CONSTATS :

Comme déjà souligné dans la QE 1.1, aucune des quatre FAS objet de l'évaluation ne prévoyait d'enveloppes pour l'AT et/ou pour des activités de renforcement des capacités dans les secteurs couverts par les programmes d'ABG. Ceci dit, la CE, d'une part, et les autres bailleurs de fonds, d'autre part, ont financé plusieurs activités d'AT et/ou d'études économiques et sectorielles en parallèle ou en amont des programmes d'ABG qui ont permis d'approfondir le dialogue avec le Gouvernement, de soutenir un processus de réflexion pour l'accompagnement des réformes et de fournir une base de discussions pour la définition des mesures spécifiques des matrices de conditionnalités.

En ce qui concerne les programmes d'ABS, l'AT est associée à chaque programme pour une enveloppe d'environ 1,3% du montant total. En général l'AT est fournie en appui à deux volets : d'une part, le renforcement des capacités -notamment dans l'élaboration du CDMT, qui est une des conditions pour le décaissement de l'AB ; d'autre part des appuis sectoriels spécialisés à définir sur la base des besoins, mais toujours liés à la mise en œuvre de la réforme sous-sectorielle appuyée par le programme.

Seulement dans la CF du programme MANFORM II, il est établi que l'AT pour l'appui aux institutions tunisiennes sera gérée au niveau du Ministère compétent selon les procédures tunisiennes, alors que l'AT pour les activités de suivi-évaluation sera gérée par des procédures centralisées.

La mission de terrain confirme un rôle important de l'AT, qui est de plus en plus programmée et coordonnée avec le Gouvernement. Toutefois, bien que les exemples

de ce haut niveau de coordination se réfèrent plutôt au nouveaux programmes d'AB qui ne font pas l'objet spécifique de cette étude, on peut faire les remarques suivantes : i) le dialogue dans le PACBO est aussi facilité par la possibilité d'utiliser une enveloppe AT importante. Cela stimule des consultations permanentes et une gestion très rapprochée de la part des deux partenaires. En fait, l'enveloppe AT est gérée par le Gouvernement, mais celui-ci utilise la DUE et –par son intermédiaire- les Contrats Cadre pour accéder à l'AT ou bien à d'autres instruments flexibles comme le P3A et TAIEX. Théoriquement, le Gouvernement pourrait lancer des appels d'offres ou suivre ses procédures, pour la gestion de l'AT, mais il préfère se servir de la DUE et de son expertise. Cela implique un surtravail de la DUE, mais assure un dialogue vraiment quotidien.

I.1.4.2.1 : Nature, modalités de gestion, sujets couverts par l'AT financée par la CE et les autres bailleurs de fonds dans les secteurs couverts par les programmes d'AB

Comme anticipé dans la QE 1.1. aucune des quatre FAS objet de l'évaluation prévoyait des enveloppes / fonds pour l'AT et/ou activités de renforcement des capacités. La seule AT prévue est celle classée dans les enveloppes prévues pour le suivi / évaluation.

Le tableau suivant présente un aperçu des programmes d'AT financée par la CE dans les secteurs couverts par les programmes d'ABG pour la période de référence des FAS.

Macro-secteur	Instrument de Financement	Année Décision	Année Contrat	Modalité de Financement	Titre	Montant alloué
Gestion macroéconomique et réformes économiques - GMRE	MEDA I	1997	1998	Projet	Amélioration de la Compétitivité	7.284.420,04
	MEDA I	1996	1997	Projet	Programme d'Assistance Technique à la Privatisation (PATP)	9.574.397,86
	MEDA II	2002	2004	Projet	Appui à la mise en œuvre de l'Accord d'Association (P3A)	20.000.000,00

Macro-secteur	Instrument de Financement	Année Décision	Année Contrat	Modalité de Financement	Titre	Macro-secteur
Environnement des affaires et développement du secteur Privé - EADSP	MEDA I	1996	1996	Projet	Programme de développement du secteur privé Euro-Tunisie Enterprise	19.238.515,03
	MEDA I	1997	1998	Projet	Appui promotion investissements extérieurs (FIPA)	3.440.663,43
	MEDA II	2002	2003	Projet	Programme de Modernisation Industrielle	50.000.000,00

En ce qui concerne les autres bailleurs de fonds, le tableau ci-dessous montre les ressources financières allouées dans les trois secteurs de référence pour l'AB (général et sectoriel). La coopération à travers des projets dans ces secteurs représente 54% du total (5.057 M Euro).

Macro-secteur	
Environnement des affaires et développement du secteur privé' (EADSP)	3.207.507.995,11

Développement des ressources humaines et protection sociale (DRHPS)	1.109.015.831,55
Gestion macroéconomique et réformes économiques (GMRE)	740.881.55,17

Un rôle central est joué par les institutions financières régionales et internationales et par les Etats Membres de l'UE.
Le tableau ci-dessous montre une sélection de projets majeurs dans les trois secteurs liés à l'AB. (Pour la liste complète, voir l'annexe 'Inventaire des autres Bailleur de Fonds' dans le vol. 3).

Développement des ressources humaines et protection sociale (DRHPS)	Banque Mondiale	Education Quality Improvement Program (EQIP) Phase 2	114.090.805,36
	Banque Mondiale	Education Quality Improvement Program (EQIP)	70.338.708,00
Environnement des affaires et développement du secteur privé' (EADSP)	BEI	SANTE TUNISIE	110.000.000,00
	BAD	AMENAGEMENT RESEAU CLASSE-IV	150.968.243,23
	BAD	Programme routier V	103.922.532,32
	BAD	Aménagement réseau routier classe - III	72.449.808,51
	Banque Mondiale	TN - ECAL IV	106.573.800,00
	BEI	PG ENTREPRISES TUNISIENNES V	200.000.000,00
	BEI	PG ENTREPRISES TUNISIENNES III	150.000.000,00
	BEI	AUTOROUTE DU SUD	120.000.000,00
	BEI	VOIRIES PRIORITAIRES V	110.000.000,00
	BEI	PG ENTREPRISES TUNISIENNES II	100.000.000,00
	BEI	PG ENTREPRISES TUNISIENNES IV	70.000.000,00
	France	Mise à niveau des circuits de distribution des produits agricoles et de la pêche	100.000.000,00
	Japon	METROPOLITAN RAILWAY ELECTRIFICATION PROJECT	73.739.128,40
Gestion macroéconomique et réformes économiques (GMRE)	BAD	PROGRAMME D'APPUI A LA COMPETITIVITE III	101.303.076,20
	Banque Mondiale	Third Economic Competitiveness Adjustment Loan	179.399.230,00
	Banque Mondiale	Economic Competitiveness Adjustment Loan Project (02)	112.968.228,00
	Portugal	Line of credit for capital goods and services	97.261.053,82

I.1.4.2.2 : Liens spécifiques entre l'AT et les programmes d'AB (voir aussi « I.2.3.2.2 : Contribution d'expertise des projets d'AT sectorielle / apport des meilleures pratiques lors de la préparation des nouveaux projets / programmes et/ou lors de la mise au point des conditionnalités dans les domaines concernés ; » & « I.2.3.2.3 : Evidence d'une approche « cluster » entre les programmes d'AB et des programmes sectoriels d'AT, ou de promotion du secteur privé et de la société civile »)

En revanche plusieurs activités d'AT et/ou d'études économiques et sectorielles menées en parallèle ou en amont des programmes d'ABG ont permis d'approfondir le

dialogue et de soutenir les réflexions pour les orientations politiques de l'économie tunisienne, de bien cibler les réformes, et de fournir une base de discussions pour la définition des mesures spécifiques des matrices de conditionnalités.
Parmi les études réalisées par les partenaires de l'ABG en vue d'aider le Gouvernement dans l'orientation des processus de réforme visés par l'appui budgétaire, on peut citer les plus importantes :
•la BM a été le chef de file de cette recherche appliquée qui a accompagné l'appui budgétaire. On peut mentionner, entre autres, le Country Economic Memorandum – 1995 ; Global Integration and Sustainable Development: Strategy Choices for 21st Century ; l'Actualisation de l'Evaluation du secteur privé- Relever le défi de la mondialisation - 2000 , Promotion de l'investissement privé et le rôle de la politique d'incitations : analyse et recommandations, FIAS/BM - 2002, La gestion active de la dette publique – 2003, Revue des politiques de développement: Tirer parti de l'intégration commerciale pour stimuler la croissance et l'emploi - BM et Gouvernement Tunisien – 2004.
•la BAD a porté dans le partenariat son expérience dans le domaine des banques de développement, où elle avait financé des programmes importants en Tunisie et disposait d'une expertise de haut niveau. Elle a aussi réalisé une importante étude, sur don japonais, sur le secteur des assurances, dont les outputs ont été utilisés dans les réformes soutenues par les ABG et dans les conditionnalités relatives.

La contribution de ces études et leur utilité sont confirmées par les rapports d'évaluation des programmes (FAS III – CE, ECAL – BM, PAC – BAD) ainsi que par des premiers entretiens au niveau de Délégation de la CE en Tunisie. À titre d'exemple :

- « Les PAC I et II ont été élaborés à la suite d'un processus de concertation et de coordination entre la Banque, la Banque mondiale et l'Union européenne. La Banque a participé à l'enrichissement du contenu des programmes, notamment comme chef de file de la composante relative aux banques de développement dans le PAC I, domaine où elle avait une expérience avérée en Tunisie (financement de 12 lignes de crédit dont 7 auprès de la BDET et 5 auprès de la BNDT). Par ailleurs, la Banque a réalisé une importante étude, sur don japonais, sur le secteur des assurances. Cette étude s'est imposée comme la référence à toutes les actions de réformes dans ce secteur. La contribution de la Banque a été facilitée par la préparation commune des programmes, ce qui a abouti à des matrices de mesures communes. Globalement, la Banque mondiale a assumé le rôle de chef de file des programmes. » (§ 1.2.2, pages 2-3)
- « l'implication de la CE dans des projets d'assistance technique sectorielle [projet d'amélioration de la compétitivité], par exemple dans la banque et l'assurance, a permis une contribution d'expertise et un apport de la meilleure pratique internationale lors de la préparation du projet. Ces apports ont été directement utiles au dialogue de politique pour la mise au point des conditionnalités dans les domaines concernés » Evaluation de la FAS III, novembre 2005 (page 20)
- « importance des conclusions des études comme référence dans les discussions pour la définition des conditionnalités comme c'était le cas d'une étude sur les privatisations menée par Ernst & Young et Entretien dans le cadre du 'Programme d'Assistance Technique à la Privatisation (PATP)' financé par la CE, pour les discussions des mesures de privatisation à entreprendre dans les FAS » M. Como (Chef de la section Réformes Macro-économiques, Secteur privé, Appui Institutionnel de la Délégation CE en Tunisie).

Tous les ABS sont des programmes qui prévoient la partie principale du financement comme appui budgétaire non ciblé et une composante d'aide complémentaire destinée en partie à l'AT et en partie aux actions de suivi et évaluation. L'aide complémentaire et l'appui budgétaire sont compris dans la même convention de financement. Par rapport à l'appui budgétaire l'AT est un pourcentage minime de l'enveloppe totale de la CF :
Education supérieure (2003) : 1,5% - Education secondaire (2005) : 1% - MANFORM II (2006) : 1,3 %

En général l'AT appuie dans deux volets, soit d'une part AT pour le CDMT qui est une des conditions pour avoir l'AB et pour les décaissements, d'autre part de l'AT pour des aspects pas fixés mais liés à la mise en œuvre de la réforme sous-sectorielle. L'AT prévue par les programmes d'ABS objet de l'évaluation est rapportée au tableau suivant :

Education Supérieure (2003)	Education secondaire (2005)	MANFORM II (2006)
AT : 750.000€ Une assistance technique ponctuelle auprès de	AT : 300.000€ Pour soutenir la mise en œuvre de certaines	AT : 400.000€

l'équipe de techniciens du MESRST chargée de la mise en forme et de la gestion du modèle, pour les aspects liés à l'adaptation du cadre d'enregistrement, à l'élaboration et l'enrichissement des données requises et la désagrégation plus fine du CDMT. Cette assistance composée d'au moins 2 spécialistes sera pleinement active au cours de la première année de mise en œuvre du programme et agira de façon plus sporadique au cours des années suivantes. Un pool d'assistance technique court terme afin d'assister la mise en place de certains éléments clé de la réforme, notamment les observatoires auprès des universités, la mise en place des outils de gestion décentralisée dans les universités et les établissements d'enseignement supérieur, etc. (DTA § 4.4)	activités, l'appui intégrera un soutien particulier sur deux points spécifiques : • Identification des leviers (institutionnels et professionnels) pour une transformation de la professionnalisation des professeurs de l'enseignement secondaire (PES), principalement au niveau de la formation initiale pédagogique. • Développement des procédures de maîtrise budgétaire à moyen terme (CBMT) et d'une professionnalisation de cadres Si nécessaire, les deux parties pourront convenir d'autres axes d'intervention complémentaires. (DTA, §4.4)	1. **Axe d'appui au renforcement du système d'information.** Cet axe s'organise autour de la mise en œuvre d'un système d'information performant et des mesures permettant d'alimenter ce système en données pertinentes (statistiques, suivi de l'impact de la stratégie, etc. …); 2. **Axe d'appui à la gestion et à la consolidation du CDMT.** Cet axe vise à apporter un appui pour: i)- la consolidation du CDMT; ii)- son extension aval (vers l'ATFP et les autres opérateurs internes (CENAFFIF et CNFPP) ; iii)- la formation des utilisateurs. 3. **Un volant de consultants CT nationaux et internationaux non affectés** pour répondre aux besoins en ressources humaines dont la nécessité apparaîtra en cours d'exécution du programme. Ce volet couvrira également les actions conjointes de communication et d'informations adéquates déterminées en étroite collaboration avec la Délégation à Tunis, pour mettre en exergue les relations de partenariat entre la Communauté européenne et la Tunisie. Les séminaires, colloques ou toute autre activité similaire sont comprises dans ce cadre. (DTA, § 4.4)

I.1.4.2.3 : Modalités d'identification et de gestion de l'AT par rapport aux systèmes et aux modalités du Gouvernement.

Seulement pour le dernier ABS, MANFORM II, la CF (DTA, § 4.4) spécifie les modalités de mise en œuvre :

> Les marchés relatifs à l'assistance technique aux séminaires et aux actions de communication seront attribués selon la procédure décentralisée auprès du Ministère de l'Education et de la Formation; la Commission européenne contrôlera ex ante les procédures contractuelles pour tous les contrats.
>
> Les marchés relatifs au suivi et à l'évaluation feront l'objet de procédures centralisées.
>
> Tous les paiements seront effectués directement par la Commission européenne.

La mission de terrain a confirmé l'importance de l'AT, qui est devenu de plus en plus programmée et coordonnée avec le Gouvernement. Par exemple, le dialogue dans le PACBO est aussi facilité par la possibilité d'utiliser une enveloppe AT importante. Cela stimule des consultations permanentes et une gestion très rapprochée de la part des deux partenaires. En fait, l'enveloppe AT est gérée par le Gouvernement, mais celui-ci utilise la DUE et –par son intermédiaire- les Contrats Cadre, pour accéder à l'AT. Si les temps sont suffisants (2 mois) on arrive à trouver de bons experts dans la région à travers les CC. Si l'on n'en trouve pas, on utilise d'autres instruments flexibles comme P3A et TAIEX. Théoriquement, le Gouvernement pourrait lancer des appels d'offres ou suivre ses procédures, pour la gestion de l'AT, mais il préfère se servir de la DUE et de son expertise. Cela implique un surtravail pour la DUE, mais assure un dialogue vraiment quotidien.

CJ 1.4.3 Les activités de renforcement des capacités associées aux programmes sont de plus en plus programmées et coordonnées avec le Gouvernement, se concentrent sur les priorités stratégiques de la programmation nationale et sont intégrés dans le processus décisionnel du Gouvernement

RESUMÉ CONSTATS :
Les informations recueillies au cours de la phase de terrain ont confirmé que la distinction entre activités d'AT et activités spécifiques de renforcement des capacités n'est pas possible en relation aux programmes analysés. Il est certain que parmi les activités regroupées dans l'enveloppe d'AT des programmes, certaines accordent plus d'importance au renforcement des capacités, comme par ex, celles liés au professionnalisme des cadres (programme d'Education secondaire, DTA, §4.4,) ou bien « l'extension avale vers l'ATFP et les autres opérateurs internes (CENAFFIF et CNEPP) de l'axe d'appui à la gestion et à la consolidation du CDMT (MANFORM II, DTA, § 4.4), mais les informations recueillies ne permettent pas de tirer des constats différents de celles présentés pour l'AT.

I.1.4.3.1 : Nature, modalités de gestion, sujets couverts par les activités de renforcement des capacités financées par la CE et les autres bailleurs de fonds dans les secteurs couverts par les programmes d'AB
I.1.4.3.2 : Liens spécifiques entre les activités de renforcement des capacités et les programmes d'AB
I.1.4.3.3 : Modalités d'identification et de gestion des activités de renforcement des capacités par rapport aux systèmes et aux modalités du Gouvernement.

Les informations recueillies au cours de la phase de terrain ont confirmé que la distinction entre activités d'AT et activités spécifiques de renforcement des capacités n'est pas possible pour les programmes analysés. Il est certain que parmi les activités regroupées dans l'enveloppe d'AT des programmes, certaines accordent plus d'importance au renforcement des capacités, comme par ex, celles liés au professionnalisme des cadres (programme d'Education secondaire, DTA, §4.4,) ou bien « l'extension avale vers l'ATFP et les autres opérateurs internes (CENAFFIF et CNEPP) de l'axe d'appui à la gestion et à la consolidation du CDMT (MANFORM II, DTA, § 4.4), mais les informations recueillies ne permettent pas de tirer des constats différents de celles présentés pour l'AT.

Sources :
- Documents politiques et ayant une valeur d'appréciation stratégique de la coopération entre la Tunisie et l'UE : AA, Déclaration de Barcelone, comptes rendus et déclarations des conseils ministériels, du comité d'association, des comités techniques et du Parlement européen, rapports annuels PEV ;
- Documents et comptes rendus relatifs au cadre institutionnel de dialogue politique au niveau pays
- Conventions de financement des programmes d'ABG et ABS, et leurs annexes / Documents des programmes d'AT pertinents de la CE et des autres bailleurs de fonds (conventions de financement, documents de suivi et évaluation)
- IXème, Xème et XIème Plans nationaux de Développement

Méthodes :
-Analyse documentaire
-Entretiens
-Croisement des informations : sources (documents / informations qualitatives orales)

Entretiens:
Entretiens:

DELEGATION DE L'UNION EUROPEENNE	
Chef de la coopération	F. Millecam
Chef Section Opérations 1	R. Meritan
Chef Section Opérations 2 « Société civile, Emploi, Formation	M. Mina

Professionnelle, Changement de climat et environnement, énergie	
Section Opérations 1A	F. Seiderer
Section Opérations 2, Education	A.Lyamouri
Section Opérations 2, Formation Professionnelle	N. Ben Nacef
AUTORITES NATIONALES ET BENEFICIAIRES	
MDCI	Mme. Ben Romdhane
AUTRES BAILLEURS DE FONDS/ ETAT MEMBRES UE	
Banque Mondiale	M. Ndiop
BAD	A.H. Kouassi
AFD	R. Goudiardr
GTZ	S.Schenke

ANNEXE 13: E1 NIVEAU 2-PRODUITS (DIRECT OUTPUTS)

QE 2.1

Dans quelle mesure l'aide budgétaire a-t-elle contribué au cours du temps à accroître le montant et la part des fonds extérieurs gérés selon les procédures gouvernementales et à améliorer la prévisibilité générale des flux d'aide extérieure ?

REPONSE :

Les fonds concessionnels reçus par la Tunisie et placés sous le contrôle du budget de l'Etat dès le début de la période considérée ont des origines diverses : (i) 50% de ces fonds sont des emprunts de l'Etat auprès des institutions financières internationales ; (ii) une partie répond à des mécanismes de contrôle unifiés et coordonnés de la dépense publique, qui empêchent l'établissement de sources de dépense publique parallèles à l'Etat ; et (iii) le reste est formé suite au choix de certains grands bailleurs d'octroyer une partie de leur aide par des versements directs au trésor, utilisant l'instrument de l'appui budgétaire.

Des fonds concessionnels octroyés par l'instrument de l'AB existent depuis la deuxième moitié des années quatre-vingt (fonds d'ajustement structurel de la Banque Mondiale). À partir de 1996, ces fonds ont subi une forte augmentation, et une réorientation en appui aux objectifs d'ouverture aux marchés internationaux et d'intégration euro-méditerranéenne de l'AA UE-Tunisie. En 1996, la CE et la BM ont lancé la FAS I et l'ECAL I, doublant les fonds d'ajustement structurel (appui budgétaire) dont le pays bénéficiait auparavant. En 1999, la BAD a rejoint ce groupe, et, récemment, la France et d'autres donateurs envisagent eux aussi d'y participer. Une tendance à l'augmentation de ces fonds est bien visible au cours de la période 1996-2008, bien que des variations annuelles parfois importantes soient enregistrées dans le volume des fonds d'aide extérieure comptabilisés dans le budget national et soumis à la gestion du Gouvernement. Ces variations reflètent toutefois les variations dans la quantité d'aide fournie sur une année spécifique et ne concernent pas les choix stratégiques sur l'utilisation de l'appui budgétaire.

En ce qui concerne la prévisibilité des flux d'aide, les montants convenus ont été décaissés parfois avec un certain retard, mais le taux de décaissement a toujours été très élevé au cours de la période considérée. Les retards ont souvent été dus à l'attente de la réalisation de l'une ou l'autre des conditionnalités de l'aide. Le poids relativement modeste de l'AB par rapport au coût des réformes auxquelles il est lié ainsi que les différences modestes, quand elles existent, entre prévisions et décaissements et dans les délais de décaissement, n'ont pas eu de conséquences négatives sur la planification de la dépense publique au niveau du budget annuel, ni à moyen terme sur la capacité de mise en œuvre des politiques publiques.

CJ 2.1.1 Augmentation des fonds d'aide extérieure soumis à la gestion du Gouvernement par ses propres systèmes

RESUMÉ CONSTATS :

L'aide globale à la Tunisie sur la période 1995-2008 se situe autour de 10 Milliards d'Euro[13], dont presque 50% sous forme de prêts concessionnels. Ces derniers passent tous par le budget de l'Etat, car ce sont des emprunts de l'Etat auprès d'institutions financières internationales (BM, BAD et BEI) ou régionales (FADES et BID). Parmi les bailleurs de fonds qui ont utilisé la modalité AB, outre la CE, on trouve la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement.

À partir de 1996, ces fonds ont subi une forte augmentation ; en 1996, la CE et la BM ont lancé la FAS I et l'ECAL I, doublant les fonds d'ajustement structurel (appui budgétaire) dont le pays bénéficiait auparavant. En 1999, la BAD a rejoint ce groupe, augmentant encore les montants de cette forme d'aide et, à partir de l'an 2000, la CE a démarré plusieurs programmes d'ABS. Récemment la France et d'autres donateurs envisagent de joindre ce groupe. Une tendance vers l'augmentation de ces fonds est bien visible au cours de la période 1996-2008. Cependant, des variations annuelles parfois importantes sont enregistrées, tant dans le volume d'AB que dans le volume des fonds d'aide extérieure comptabilisés dans le budget national et soumis à la gestion du Gouvernement. Le Rapport PEFA (juin 2010) montre qu'en 2008, environ 70,5% de l'aide extérieure a utilisé les systèmes nationaux de passation de marchés publics, pourcentage était d'environ 77% en 2007. À l'exception des tendances à moyen terme, les variations d'une année à l'autre, tant à la hausse qu'à la baisse, (telles que mises en évidence par les rapports de la BCT et les données élaborées par le MDCI), ne doivent pas être considérées comme la conséquence de décisions stratégiques de la part des bailleurs de fonds. Elles reflètent plutôt des variations dans la quantité de l'aide fournie sur une année spécifique.

En fait, les informations disponibles confirment que :

- la totalité de l'aide budgétaire de la CE est gérée sur la base des procédures nationales (cela correspond pour les années 2007 et 2008 à 90% et 73% des déboursements de la CE, respectivement). En particulier, en ce qui concerne les programmes d'appui budgétaire, l'aide est : i) déboursée sur la base des procédures nationales ; ii) payée et comptabilisée sur la base des procédures nationales ; et iii) soumise aux procédures d'audit et de *reporting* établies.
- de l'aide projet de la CE, 23,2 millions d'euros ont été déboursés en 2008 en utilisant les systèmes nationaux,
- toute l'aide déboursée par l'AFD en 2008 (près de 83 millions d'Euros) a utilisé les systèmes de passation de marché nationaux, et, en général, toute l'aide de l'AFD utilise les systèmes nationaux.
- 55% des fonds octroyés par la Banque Européenne d'Investissement (171 millions d'Euros) en 2008 ont été inclus dans le budget et il a été également prévu que les montants déboursés utilisent les systèmes de marché nationaux ;
- « Les bailleurs les plus importants dont la CE, la BAD, la BM et l'AFD, qui fournissent des estimations de décaissement complètes de l'aide-projet pour l'exercice à venir au moins trois mois avant le démarrage de l'exercice. En général, pour la BAD et la CE les estimations communiquées pour la budgétisation de l'aide-projet ou l'aide programme ne sont pas ventilées conformément à la classification budgétaire du Gouvernement. Ce n'est pas le cas pour la Banque Mondiale et pour l'AFD car la totalité des estimations de l'aide projet pour ces deux institutions est ventilée conformément à la classification du budget de l'Administration Centrale », et
- en « Tunisie, le processus de préparation et d'exécution budgétaire est rigoureux et encadré par le plan de développement qui précise les principales dépenses de développement, et par un cadre juridique et réglementaire de gestion des finances publiques très prescriptif, limitant fortement les possibilités de virements/ transferts » (Rapport PEFA).
- Récemment, la France et d'autres Etats membres de l'UE sont en train de démarrer des programmes utilisant la modalité de l'appui budgétaire.

.

[13] Vol. 3, Annexe 12 : Inventaire des autres bailleurs de fonds ; Coopération totale autres bailleurs de fonds : 9,433,667,417 €.

I.2.1.1.1 : Evolution de la taille et de la proportion de l'aide-projet et de l'aide-programme comptabilisées dans le budget national ;

L'équipe n'a pas eu accès à toutes les données nécessaires pour présenter un cadre exhaustif au cours de la période considérée. Néanmoins, les informations incluses dans le rapport PEFA ainsi que d'autres données complémentaires fournies par la CE permettent d'avoir un aperçu de la situation.

Indicateur D-1 du rapport PEFA, **Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et de l'aide-programme et l'établissement de rapports Note= B**

Composante i) Etat complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets
Note : B - Les bailleurs les plus importants dont la BAD, la CE, la BM et l'AFD fournissent des estimations de décaissement complètes de l'aide-projet pour l'exercice à venir au moins trois mois avant le démarrage de l'exercice. Pour la BM et l'AFD, deux bailleurs importants, ces estimations sont conformes à la classification budgétaire du Gouvernement.

La Banque Africaine de Développement et la **Commission Européenne** fournissent des estimations de décaissement complètes de l'aide-projet pour l'exercice à venir au moins trois mois avant le démarrage de l'exercice. Pour la Banque Mondiale, les montants ne sont incorporés au budget qu'une fois que le projet est relativement mûr. Dans le cas de l'Agence Française de Développement (AFD), les financements font l'objet d'une requête officielle par le Gouvernement. Ils s'inscrivent dans le cadre du plan quinquennal de développement du pays. L'instruction et l'octroi des financements se font donc en étroite concertation avec le Gouvernement ce qui fait que les volumes de financement à l'appui des projets financés par l'AFD sont réguliers et prévisibles. La Banque Européenne d'Investissement n'a pas de programmation en tant que telle. Elle est toutefois en contact direct et constant avec le Gouvernement sur les perspectives d'intervention.
En général pour la BAD et la **CE** les estimations communiquées pour la budgétisation de l'aide-projet ou l'aide programme ne sont pas ventilées conformément à la classification budgétaire du Gouvernement. Ce n'est pas le cas pour la Banque Mondiale et pour l'AFD car la totalité des estimations de l'aide projet pour ces deux institutions est ventilée conformément à la classification du budget de l'Administration Centrale.

Composante ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets
Note : B - Les bailleurs tels la BM, l'AFD et la Banque Européenne d'Investissement fournissent des rapports trimestriels sur les décaissements effectués pour les projets inscrits au budget ou rendent accessibles cette information qui est ventilée selon la classification budgétaire de l'Administration centrale (pour la Banque Mondiale et l'AFD).
Pour la BAD et la CE la même information est disponible sur demande. Au moins 70% des projets sur financement externe sont couverts par ce *reporting*.

La Banque Africaine de Développement et la Commission Européenne ne fournissent pas de rapports trimestriels portant sur les décaissements effectués pour les projets inscrits au budget mais l'information sur les décaissements n'est pas confidentielle et peut –être obtenue sur demande.
Les débiteurs de la Banque Mondiale et la plupart des Unités des Projets ont accès au site Client Connection de cette institution. Ce site offre en temps réel toute information relative aux décaissements.
L'AFD fournit à l'Administration centrale des rapports sur le flux réel à l'appui des projets (de manière trimestrielle). Ces rapports sont émis environ quatre semaines après la période couverte. En outre l'AFD est en mesure d'adresser un état des déboursements en temps réel à tout moment s'il y a une requête de la part de l'Administration Centrale.
Concernant le *reporting* la BM et l'AFD ont une classification conforme à la classification budgétaire de l'Administration Centrale.
La Banque Européenne d'Investissement fournit au Gouvernement des rapports trimestriels sur les déboursements réels des projets/programmes qu'elle finance dans le mois suivant le trimestre couvert.

En ce qui concerne la CE, à partir de 1996, sous le Règlement MEDA (1996-99), l'appui budgétaire prend progressivement de l'ampleur et devient la modalité de financement la plus importante sur la période 1995-2008. Comme indiqué dans la figure ci-dessous, sur la période 1995-2008, 60% de la coopération financière de la CE a été sous forme d'appui budgétaire (dont 39% ABG et 21% ABS), et en 2007, les décaissements au titre de l'appui budgétaire ont représenté 80% de la totalité des engagements de la Commission Européenne.

En particulier, depuis la signature de l'Accord d'Association, la CE a eu recours à l'appui budgétaire soit global (ABG) soit sectoriel (ABS), pour financer 14 interventions représentant un montant cumulé d'engagements de 732 millions d'euros sur la période 1995-2008.

En 2008, les décaissements de la CE se sont élevés à 57,8 millions d'euros (dons), dont 33,8 m€ au titre d'appuis budgétaires (soit 58%) et 24 m€ au titre de projets (42%).

Le Programme Indicatif National 2007-2010 a prévu sept programmes dont trois portent sur l'appui budgétaire. Si l'on considère ces données, on peut affirmer que, même en tenant compte des allocations prévues (et non pas seulement de ce qui ressort de la BdD CRIS), la coopération mise en place à travers l'appui budgétaire a diminué entre MEDA II et la période 2007-2010 (voir tableau ci-dessous). Toutefois, pour avoir un aperçu plus solide, il faudrait comparer les données de MEDA II avec les données de toute la période 2007-2013, et pas seulement 2007-2010, ce qui n'est pas encore possible.

	MEDA I (1996-1999)	MEDA II (2000-2006)	IEVP (2007-2010)	
Coopération financière Totale (AB + Projets +BEI)	**457 M** *(Allocation effective en CRIS)*	**466 M** *(Allocation effective en CRIS)*	**253 M** *(Allocation effective en CRIS)*	**300 M** *(Allocation prévue dans le PIN)*
% ABG + ABS	48,08%	75,46%	57,31%	64,00%

En fait, si on calcule la moyenne d'AB déboursée par an dans les trois cycles de programmation, on arrive à la conclusion suivante :

	MEDA I (1996-1999)	MEDA II (2000-2006)	IEVP (2007-2010)
N. des ans	**4**	**7**	**4**
Moyenne AB/N.ans	55.000000,00	50.244.757,66	72.500.000,00

Ce tableau montre que le montant annuel de l'AB a augmenté de façon continue entre MEDA I et cette première partie du cycle de programmation IEVP 2007-2010.

Selon le rapport de phase documentaire de l'Evaluation Pays (DRN, 2010), l'aide globale à la Tunisie sur la période 1995-2008 se situe autour de 10 Milliards d'Euro (Coopération totale autres bailleurs de fonds : 9.433.667.417,00 ; source : inventaire des autres bailleurs de fonds), dont presque 50% sous forme de prêts concessionnels. Ces derniers passent tous par le budget de l'Etat, car ce sont des emprunts de l'Etat auprès d'institutions financières internationales (BM, BAD et BEI) ou régionales (FADES et BID). Parmi les bailleurs de fonds qui ont utilisé la modalité AB, outre la CE, la Banque Mondiale et la Banque Africaine de

Développement (voir tableau ci-dessous pour les détails).

	Coopération totale BAD, Banque Mondiale	Coopération AB BAD, Banque Mondiale	%AB/ Total
1995-1999	567.498.380	386.700.000	68.14%
2000-2006	807.976.615	730.000.000	90.35%
2007-2008	731.887.701	0	0.00%

Source : analyse de l'inventaire des autres bailleurs de fonds présenté dans l'annexe 9

La nouvelle génération de ce type de programmes a été lancée en 1996, quand la Commission Européenne a joint la Banque Mondiale, établissant la FAS I parallèlement à l'ECAL I. Ces deux programmes d'appui budgétaire s'inscrivaient dans le cadre de l'AA UE-Tunisie, qui devait rentrer en vigueur en 1998 et visait à appuyer le gouvernement tunisien dans ses efforts d'ouverture aux échanges internationaux et d'intégration euro-méditerranéenne. En 1999, la BAD a joint le groupe de l'appui budgétaire avec son prêt PAC. Aujourd'hui ces trois bailleurs continuent leur action conjointe. Récemment, la France et d'autres Etats membres de l'UE ont augmenté leur participation à cette forme d'aide, ou considèrent une telle augmentation.

Montants des interventions d'appui budgétaire financées au cours de la période considérée

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
CE													
FAS I (1996-1998)	33.333.333	33.333.333	33.333.333										
FAS II (1999-2001)				26.666.667	26.666.667	26.666.667							
FAS III (2002-2004)							26.666.667	26.666.667	26.666.667				
FAS IV (2005-2007)										26.000.000	26.000.000	26.000.000	
Appui à la réforme de l'éducation de base (2001-						8.000.000	8.000.000	8.000.000	8.000.000	8.000.000			
Assurance maladie (2000-2007)					5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	
Appui à la modern. l'ens. supérieur (2004-2009)									8.000.000	8.000.000	8.000.000	8.000.000	8.000.000
Appui à la réforme de l'ens. Secondaire (2006-											7.500.000	7.500.000	7.500.000
MANFORM II (2007-2010)												7.500.000	7.500.000
PAC (2007-2010)												10.250.000	10.250.000
PAGBO (2008-2011)													7.500.000
Total CE	**33.333.333**	**33.333.333**	**33.333.333**	**26.666.667**	**31.666.667**	**39.666.667**	**39.666.667**	**39.666.667**	**47.666.667**	**47.000.000**	**46.500.000**	**64.250.000**	**40.750.000**
BM													
ECAL I	16.666.667	16.666.667	16.666.667										
ECAL II				62.900.000	62.900.000	62.900.000							
ECAL III							93.666.667	93.666.667	93.666.667				
ECAL IV										38.666.667	38.666.667	38.666.667	
Total BM	**16.666.667**	**16.666.667**	**16.666.667**	**62.900.000**	**62.900.000**	**62.900.000**	**93.666.667**	**93.666.667**	**93.666.667**	**38.666.667**	**38.666.667**	**38.666.667**	**-**
BAD													
PAC I				49.333.333	49.333.333	49.333.333							
PAC II							72.000.000	72.000.000	72.000.000				
PAC III										39.000.000	39.000.000	39.000.000	
Total BAD				**49.333.333**	**49.333.333**	**49.333.333**	**72.000.000**	**72.000.000**	**72.000.000**	**39.000.000**	**39.000.000**	**39.000.000**	
Total global	**50.000.000**	**50.000.000**	**50.000.000**	**138.900.000**	**143.900.000**	**151.900.000**	**205.333.333**	**205.333.333**	**213.333.333**	**124.666.667**	**124.166.667**	**141.916.667**	**40.750.000**

* Pour chaque année le tableau montre la moyenne annuelle des programmes, calculée sur la base de l'enveloppe totale divisée par la durée de chaque programme.

I.2.1.1.2 : Evolution de la taille et de la proportion des fonds d'aide extérieure disponibles à travers le budget de l'Etat (à travers le système de gestion des finances publiques tunisien), en distinguant entre dons et prêts ;

Bien que l'équipe n'ait pas eu accès à tous les éléments nécessaires pour fournir un cadre détaillé en termes d'évolution de la taille et de la proportion de l'aide-projet / aide programme comptabilisées dans le budget national, on peut remarquer que les rapports de la BCT ainsi que les données élaborées par le MDCI fournissent plusieurs informations utiles, telles que : i) l'évolution des besoins de financement extérieur; ii) la ventilation des capitaux d'emprunt à moyen et long terme par type de coopération ; iii) la ventilation de l'amortissement de la dette à moyen et long terme par type de coopération.

Besoins de financement extérieur (en MDT)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008

Dons	93,8	86,4	12,1	79,9	91,0	84,6	140,0	167,1	198,7	197,5	100,7
Investissements Directs et participations	852,3	488,5	1.137,9	718,3	1.191,0	794,0	858,0	1.091,4	4.565,0	2.157,9	3.597,3
Emprunts publics	500,0	866,0	921,0	1.278,0	900,0	1.127,0	1.240,0	1.117,9	1.290,4	1.437,7	1.277,1
Emprunts financiers et commerciaux	475,1	944,2	1.267,3	1.342,0	986,0	1.198,2	1.795,5	1.005,6	650,2	719,5	467,9
Total des besoins	**1.921,2**	**2.385,1**	**3.338,3**	**3.418,2**	**3.168,0**	**3.203,8**	**4.033,5**	**3.382,0**	**6.704,3**	**4.512,6**	**5.443,0**

Source: Budgets Economiques, Ministère du Développement et de la Coopération Internationale

Les tableaux ci-joint portent sur la ventilation, sur la période 2005-2008, des tirages sur les capitaux d'emprunt à moyen et long terme par type de coopération.

Ventilation des tirages sur les capitaux d'emprunt à moyen et long termes par type de coopération (MDT)

En MD	2005	2006	2007	2008
Administration	**1396**	**837**	**1230**	**833**
Coopération bilatérale	*312*	*396*	*294*	*387*
Coopération multilatérale	*439*	*441*	*620*	*446*
Marchés financiers	*645*	*0*	*316*	*0*
Entreprises	**729**	**1104**	**927**	**912**
Coopération bilatérale	*357*	*295*	*294*	*255*
Coopération multilatérale	*344*	*477*	*441*	*465*
Marchés financiers	*28*	*332*	*192*	*192*
Total	**2125**	**1941**	**2157**	**1745**
Coopération bilatérale	*669*	*690*	*588*	*642*
Coopération multilatérale	*783*	*919*	*1061*	*911*
Marchés financiers	*673*	*332*	*508*	*192*

Source: Rapports annuels BCT

Ventilation de l'amortissement de la dette à moyen et long termes par type de coopération (MDT)

En MD	2005	2006	2007	2008
Administration	**1112**	**1731**	**1454**	**840**
Coopération bilatérale	*401*	*408*	*378*	*358*
Coopération multilatérale	*531*	*919*	*759*	*482*
Marchés financiers	*180*	*404*	*317*	*0*
Entreprises	**764**	**1260**	**993**	**909**
Coopération bilatérale	*376*	*505*	*428*	*372*

Coopération multilatérale	*213*	*265*	*298*	*353*
Marchés financiers	*175*	*490*	*267*	*184*
Total	**1876**	**2991**	**2447**	**1749**
Coopération bilatérale	*777*	*913*	*806*	*730*
Coopération multilatérale	*744*	*1184*	*1057*	*835*
Marchés financiers	*355*	*894*	*584*	*184*

Source : Ministère des Finances

En ce qui concerne la gestion des aides à l'intérieur du budget de l'Etat, le rapport de la Banque Mondiale (*Country Financial Accountability Assessment* – CFAA, 2004) parle au paragraphe 7.2 d' « un circuit exhaustif, qui unifie tous les paiements de l'Etat et interdit tout système de paiement parallèle, ce qui constitue une garantie importante de fiabilité de la dépense. Toutes les dépenses budgétaires retracées dans la loi de finances transitent par le circuit de la Trésorerie Générale de Tunisie et le risque que des dépenses échappent à ce réseau est presque nul... ».
Ce premier diagnostic positif a été complété récemment par l'élaboration d'un rapport sur la bonne gestion des finances publiques tunisiennes suivant la méthode PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability). La Tunisie s'est ainsi prêtée à une évaluation complète de la performance de son système de gestion des finances publiques par une équipe d'experts indépendants commissionnée par la CE, La Banque Mondiale et la Banque Africaine de développement. L'évaluation a commencé en juin 2009 et s'est terminée en juin 2010. Il ressort des résultats de l'évaluation pour ce qui est de la crédibilité du budget qu'en « Tunisie, le processus de préparation et d'exécution budgétaire est rigoureux et encadré d'une part par le plan de développement qui précise les principales dépenses de développement, et d'autre part, par un cadre juridique et réglementaire de gestion des finances publiques très prescriptif, limitant fortement les possibilités de virements/ transferts ». Par ailleurs, pour ce qui est de l'exhaustivité et de la transparence, « les informations contenues dans la documentation budgétaire sont exhaustives et les opérations non rapportées de l'Administration Centrale telles que les dépenses hors budget, sont peu importantes. Les informations sur les recettes/dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds sont complètes et le public a un très bon accès aux principales informations budgétaires. En plus il convient de signaler que les relations budgétaires intergouvernementales sont transparentes et qu'il y a une bonne surveillance de la part de l'Administration Centrale du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public (agences autonomes, entreprises publiques, caisses de sécurité sociale et de retraites et administrations décentralisées) ».

De plus, « il existe un lien étroit entre le budget d'investissement et les projets prévus dans le Plan quinquennal, lequel décrit bien la stratégie de développement globale et ses composantes sectorielles. » Par ailleurs, la planification est désormais de type glissant et un Cadre de Dépense à Moyen Terme (CDMT) global était en cours de préparation depuis fin 2009, en des CDMT pour les secteurs pilotes de l'enseignement supérieur, de l'éducation, de la santé et de l'agriculture. Tous ces efforts visant une plus grande rigueur dans la gestion budgétaire sont inscrits dans le cadre de la mise en place de la Gestion budgétaire par objectif (GBO) et devraient accompagner la Loi de Finance 2011. Un AB de la CE pour 30 millions d'Euro a été attribué en 2008 pour soutenir et accélérer le programme tunisien de développement de la GBO dont le principe a été inscrit dans la Loi organique des finances de 2004.
En outre, la centralisation de toutes les opérations comptables dans un compte unique auprès de la Banque centrale permet un contrôle et un rapprochement permanent des écritures comptables en recettes comme en dépenses. En matière de vérification externe des comptes et du budget, on peut noter que le mandat de la Cour des comptes a récemment été élargi « à la surveillance générale des gestionnaires des finances publiques », à l'évaluation de leur gouvernance, et à « l'appréciation des résultats des aides économiques ou financières quelque soit leur forme » (Exonérations fiscales, garanties, monopole ou subventions) et donc à

l'ensemble des entités bénéficiaires de ces aides/ interventions. Le Parlement examine d'ailleurs avec beaucoup de précision le budget annuel et les questions adressées au Premier Ministre et au Ministre des Finances, notamment en Commission des Finances, sont nombreuses.
Selon les informations disponibles, au niveau de l'aide de la CE :

- les estimations des montants de l'aide projet / aide programme au niveau des engagements sont communiquées au Gouvernement de 1 à 5 ans à l'avance, la programmation étant quinquennale ;
- les estimations des montants de l'aide projet / aide programme au niveau des paiements sont communiquées au Gouvernement en principe 1 semestre à l'avance, les prévisions de paiement étant semestrielles ;
- les estimations relatives à l'aide projet ne sont pas ventilées conformément à la classification du budget de l'Administration Centrale ; alors que l'aide programme sous forme d'appui budgétaire s'intègre en financement du déficit dans la classification budgétaire ;
- le pourcentage des estimations totales (aide projet / aide programme) qui est communiqué au Gouvernement à temps pour être incorporé dans le projet de budget du Gouvernement ou au moins 3 mois avant le début de l'année fiscale et ventilé conformément à la classification du budget de l'Administration Centrale dépasse 50% de l'aide ;
- pour l'année fiscale 2007, le pourcentage des montants de l'aide projet/ programme de la CE pour lesquels des données sur les déboursements réels ont été communiquées au Gouvernement dans le mois suivant le trimestre couvert était de 95%.
- l'écart entre les déboursements programmés et payés au titre de l'appui budgétaire dans les trois années 2006-2008 a été successivement de 12,6% en 2006, de -0,7% en 2007 et de 9,9% en 2008 (Indicateur D1 du rapport PEFA).
- le pourcentage des montants programmés et effectivement déboursés dans la même année varie entre 81% en 2006 et 72% en 2008 (voir tableau).[14]

I.2.1.1.3 : Evolution de la taille et de la proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales (systèmes d'allocation, de passation des marchés et de comptabilité) [voir aussi Indicateur PEFA D3] ;

Selon les informations communiquées par la Délégation de la CE en Tunisie (confirmées par le rapport PEFA), la proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales correspond à la totalité de l'aide budgétaire qui pour les années 2007 et 2008 correspond à 90% et 73% de l'aide fournie par la CE. En particulier, en ce qui concerne les programmes d'appui budgétaire, l'aide est : i) déboursée sur la base des procédures nationales ; ii) payée et comptabilisée sur la base des procédures nationales ; et iii) soumise aux procédures d'audit et de *reporting* établies. Il est intéressant à ce propos de noter qu'une partie substantielle des interventions du Contrôle Général des Finances (CGF) qui siège au Ministère des Finances est consacrée au contrôle des projets financés sur ressources extérieures. Ces interventions peuvent représenter plus de 50% du total des interventions du CGF. Elles prouvent la confiance qu'ont les bailleurs de fonds dans la gestion dans les procédures nationales et la qualité du contrôle qui s'exerce, mais aussi l'attention que le MdF accorde à une bonne exécution des projets financés sur l'aide extérieure.
En ce qui concerne l'aide projet de la CE, 23,2 millions d'euros ont été déboursés en 2008 utilisant les systèmes nationaux, bien que l'aide projet suive les doubles procédures, tunisiennes et communautaires pour la CE (pour l'aide projet les paiements sont généralement effectués par l'unité de gestion du projet, après approbation de la Commission, et transitent par un compte spécial du Trésor, ce qui permet de bien individualiser le déroulement des activités prévues et de la suivre).
Le rapport PEFA met aussi en évidence la pratique des autres bailleurs :

[14] Source : note préparé par la Délégation de la CE en Tunisie pour la mission PEFA.

- Toute l'aide déboursée par l'AFD en 2008 - près de 83 millions d'Euros - a utilisé les systèmes de passation de marché nationaux, et en général toute l'aide de l'AFD utilise les systèmes nationaux.
- 55% de l'appui prévu par la Banque Européenne d'Investissement (171 millions d'Euros) en 2008 a été inclus dans le budget et il a été également prévu que les montants déboursés de cet appui utilisent les systèmes de marché nationaux (les projets qui s'y rapportent sont soumis au contrôle interne tunisien et peuvent être audités par la Cour des Comptes).
- Le rapport PEFA conclut que pour 2008, environ 70,5% de l'aide externe a utilisé les systèmes nationaux de passation de marchés publics, pourcentage qui était d'environ 77% en 2007.

Indicateur D-3 du rapport PEFA, **Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales**
Composante i) La proportion globale des fonds versés à l'Administration Centrale au titre de l'aide qui est gérée sur la base des procédures nationales **Note : C -** Plus de 50% des ressources de l'aide externe reçue par la Tunisie en 2008 ont été gérées conformément aux procédures nationales.

D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base de procédures nationales

1) Avec Oui (√) ou Non (x) dans les colonnes 2,3,4,5 & 6 si les procedures nationales sont utilisées pour votre aide (information la plus récente);
2) Le % de votre aide totale (déboursée) sur la base de procédures nationales dans la colonne 7 (information la plus récente)
3) Les montants déboursés conformément aux procédures nationales (en $ US) dans les colonnes 8 & 9 (pour 2007 et 2008 ou pour 2006 et 2007).
4) Les % du montant total de l'aide déboursés conformément aux procédures nationales dans les colonnes 10 & 11 (pour 2007 et 2008 ou pour 2006 et 2007)

Proportion de l'Aide Gérée sur la Base de Procédures Nationales

Types de programmes	Pr Procedures Nationales					Utilisation des Procédures Nationales (%)	Déboursements		Déboursements (%)	
	Acquisitions	Paiement/comptabilité		Audit	Reporting		2007	2008	2007	2008
(I)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
Appuis budgétaires	v	v	v	v	v (1)	99,90%	120,8	61,55	90%	73%
Aide projet	x	? (2)	x	x	? (3)	0%	13,55	23,02	10%	27%
TOTAL						73%	134,35	84,57	100%	100%

(1) le gouvernement fait le suivi et fournit les pièces justificatives pour le déboursement de la tranche. Cependant, la Commission les analyse et décaisse suivant sa propre appréciation de la réalisation des conditions
(2) les paiements sont généralement effectués par l'unité de gestion du projet, après approbation de la Commisison et transitent par un compte spéciale du Trésor - à vous de qualifier
(3) double reporting de l'unité de gestion de projet, dirigée par un directeur national à son ministre de tutelle et à la Commission.

Source : informations produits dans le cadre de l'exercice PEFA par la Délégation de la CE en Tunisie.

CJ 2.1.2 Augmentation des niveaux de prévisibilité de l'appui budgétaire direct

De nouveau il est difficile de tracer un cadre univoque. Au cours des trois derniers exercices (2006-2008), l'appui budgétaire direct effectif a été inférieur d'environ 13% aux prévisions de 2006 (alors que pour 2007 il a été dans l'ensemble conforme aux prévisions. Pour 2008 environ 90% des prévisions de l'aide budgétaire ont été décaissées. En revanche, au niveau de la CE, l'écart entre les déboursements programmés et payés au titre de l'appui budgétaire dans les trois années 2006-2008 a été successivement de -23,9% en 2006, de +1,3% en 2007 et de -1,5% en 2008. En particulier pour les opérations d'ABS de la CE, les seules pour lesquelles il existe le détail d'information dans CRIS, on peut remarquer une bonne correspondance entre les dates de déboursement prévues et effectives des premières tranches ; en revanche des retards relativement plus importants (entre 3 et 23 mois) sont liés au déblocage de la troisième (dernière) tranche et sont souvent dus à l'attente de la réalisation de l'une ou l'autre des conditionnalités de l'aide.

Le Rapport PEFA, Indicateur D-1 « prévisibilité de l'Appui budgétaire »; donne une note D+ qui est la résultante d'une B pour la composante i) « Au cours des trois derniers exercices (2006, 2007 et 2008), l'appui budgétaire direct effectif n'a été qu'une seule année inférieur de plus de 10% aux prévisions » et d'une D pour la composante ii) « Les retards effectifs dans les décaissements pondérés ont excédé 50% en 2006 et 2007. Il n'y a pas eu de retard en 2008. »

Ceci dit, le poids relatif modeste de l'AB sur la dépense publique (en 2006 le montant global de l'AB a été équivalent à 1,55% des dépenses ; en 2007 et 2008, il a été de 1,90% et de 0,61% respectivement). Par conséquent, les différences modestes, quand elles existent, entre prévisions et décaissements et les délais de décaissement, ne devraient pas avoir eu de conséquences négatives sur la planification de la dépense publique au niveau du budget annuel, ni à moyen terme sur la capacité de mise en œuvre des politiques publiques. Ceci est confirmé par le fait que les responsables du Ministère des Finances et de la BCT, mais aussi les membres de la Commission des Finances de la Chambre des députés, ont estimé lors de cette évaluation que les AB ont été moins une source de financement qu'un « accompagnateur » utile ayant soutenu le mouvement tunisien de réformes économiques.

INDICATEURS

I.2.1.2.1 : Evolution de l'écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds [voir aussi indicateur PEFA D1] sur une base pluriannuelle et annuelle &
I.2.1.2.2 : Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales) [voir aussi indicateur PEFA D1]

D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct (Source : Rapport PEFA)
Pour l'évaluation de cet indicateur les programmes d'aide budgétaire (signés et déboursés) relatifs aux exercices 2006, 2007 et 2008 ont été considérés. Pendant cette période, la CE a conclu plusieurs programmes d'aide budgétaire. La Banque Africaine de Développement et la Banque Mondiale ont réalisé un seul programme en 2006 et 2007 respectivement.
Le montant de l'aide budgétaire pour la Tunisie est relativement minime. Pour 2006 ce montant a été équivalent à 1.55% des dépenses. En 2007 et 2008 il a été de 1.90% et de 0.61% respectivement.
Le Programme d'appui à l'intégration et la compétitivité économique appelé également Facilité d'Ajustement Structurelle (FAS) IV est un programme conjoint entre la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement et la Commission Européenne. La formulation de ce programme de même que la matrice et les missions de suivi

ont été réalisées conjointement par ces trois institutions. On observe toutefois que les décaissements n'ont pas eu lieu à la même date pour les dites institutions. Pour la Banque Mondiale ce programme pour un montant d'environ 150 millions $US signé en 2005 s'est terminé en 2007. Le Programme similaire de la BAD d'appui à la compétitivité économique de 117 millions $US signé en 2005 s'est également terminé en 2007. Pour la BAD, les deux décaissements au titre de chacun de ces prêts ont été effectués en totalité (en 2005 et 2007). Les programmes FAS financés par la CE durant la période 2006-2008 considérée ont atteint un montant total d'environ 40 millions d'euros.

(i) L'écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation des projets de budget au parlement

Pour 2006, les prévisions au titre de l'aide budgétaire de la CE ont été de 66,5 millions d'Euro. Pour trois programmes, la Facilité d'Ajustement Structurel (FAS) maladie, les programmes d'Enseignement Supérieur et d'Enseignement Secondaire, les paiements pour un total d'environ 44 millions d'Euro ont été effectués conformément aux prévisions. Un deuxième décaissement d'environ 22 millions d'Euro pour l'Enseignement Supérieur prévu pour le deuxième semestre de 2006 a eu lieu au premier semestre 2007. Cette différence a été partiellement compensée par l'anticipation en 2006 du paiement de la première tranche de l'appui budgétaire à la formation professionnelle de 6.4 millions d'euros. Par conséquent pour 2006, l'appui budgétaire direct de la CE direct effectif a été d'environ un quart inférieur aux prévisions.

Pour 2006, le déboursement de la première tranche du Programme d'appui à l'intégration et la compétitivité économique d'un montant de 75 millions $US de la Banque Mondiale prévu pour le 1er trimestre de la même année a eu lieu au 2ième trimestre. Il n'y a eu aucun déboursement de la BAD en 2006. Quant à la totalité de l'appui budgétaire (CE et BM) est considéré pour l'année 2006, les déboursements ont été d'environ 13,0% inférieurs aux prévisions (voir tableau suivant et calculs détaillés en annexe).

Pour 2007, les prévisions au titre de l'aide budgétaire de la CE ont été d'environ 87 millions d'Euro dont 38 millions pour le programme FAS IV et environ 30 millions pour les programmes d'Enseignement Supérieur et d'Enseignement Secondaire. Les prévisions de décaissements pour les programmes MANFORM II et PAC étaient de 10 millions et 9 millions d'Euro respectivement. Pratiquement dans aucun de ces programmes pour 2007 l'appui budgétaire direct effectif (paiements) n'a été inférieur aux prévisions.

Pour 2007, le déboursement de la seconde tranche du Programme d'appui à l'intégration et la compétitivité économique d'un montant de 75 millions $US de la Banque Mondiale prévu pour le 2ième trimestre de la même année a eu lieu au 3ème trimestre. Le déboursement de la BAD de 50 millions $US prévu pour le 1er trimestre de 2007 a été déboursé au 3ième trimestre. La totalité de l'aide budgétaire prévue en 2007 par la CE, la BM et la BAD a pratiquement été déboursée.

Pour 2008, les prévisions au titre de l'aide budgétaire de la CE ont été d'environ 51.5 millions d'Euro dont environ 20 millions pour la FAS maladie et 12 millions pour le programme d'Enseignement Supérieur. Les prévisions de décaissements pour les programmes MANFORM II et PAGBO étaient d'environ 10 millions et 9 millions d'Euro respectivement. Pour ce dernier programme PAGBO, les 9 millions ont été décaissés en deux fois, 4.5 millions d'Euro le 24/12/2008 et 4.5 millions d'Euro le 6/02/2009, raison pour laquelle seuls 4.5 millions ont été comptabilisés en 2008. Les paiements pour les autres programmes ont été pratiquement conformes aux prévisions pour 2008.

Dans l'ensemble et pour 2008 l'appui budgétaire direct effectif (paiement) n'a été que d'environ 10% inférieur aux prévisions (voir tableau). Pour 2008 il n'y a pas eu de décaissements prévus par la BM et par la BAD.

Au cours des trois derniers exercices (2006-2008), l'appui budgétaire direct effectif a été inférieur d'environ 13% aux prévisions en 2006 alors que pour 2007 il a été dans l'ensemble conforme aux prévisions. Pour 2008 environ 90% des prévisions de l'aide budgétaire ont été décaissées.

(ii) Respect des délais de décaissement des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales).

Pour 2006, pour les programmes de la CE et de la Banque Mondiale mentionnés en i) dont les déboursements n'ont pas eu lieu comme prévu, les retards effectifs dans les décaissements pondérés ont été de 108%.

Pour 2007, le déboursement pour le Programme FAS a bien eu lieu comme prévu en 2007 mais il a eu lieu au deuxième trimestre alors qu'il était prévu pour le premier

trimestre. Les déboursements pour les programmes de la Banque Mondiale et de la BAD ont également eu lieu avec retard (voir i). Les retards effectifs dans ces décaissements pondérés ont été de 94.3%.
Pour 2008, dans le courant de l'année il n'y a pas eu de déboursements de la part de la BM et de la BAD. Pour le programme PAGBO de la CE le retard dans le paiement de la 2ième tranche est pris en considération dans la composante i) . Pour l'année 2008, il n'y a aucun retard de décaissement.

Année	Composante i) Ecart entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions	Composante ii) Retard effectif dans les décaissements (pondérés)
2006	12,6%	-108,3%
2007	-0,7%	-94,3%
2008	9,9%	0%

Méthode de notation MI

Note= D+	Composantes
B	i) Au cours des trois derniers exercices (2006, 2007 et 2008), l'appui budgétaire direct effectif n'a été qu'une seule année inférieur de plus
D	ii) Les exigences pour la note **C** ne sont pas satisfaites et les retards effectifs dans les décaissements pondérés ont excédés 50% en 2006 et 2007. Il n'y a pas eu de retard en 2008.

Prévisions de déboursement et paiements effectifs : Aide budgétaire de la CE

PROGRAMME	DEBOURSEMENTS PROGRAMMËS		DEBOURSEMENTS PROGRAMMËS		DEBOURSEMENTS PROGRAMMËS		DEBOURSEMENTS PROGRAMMËS		DEBOURSEMENTS PROGRAMMËS		DEBOURSEMENTS PROGRAMMËS	
	Prévisions 2006		Paiement 2006		Prévisions 2007		Paiement 2007		Prévisions 2008		PAIEMENT 2008	
	1er sem	2eme sem	1er sem	2eme sem	1er sem	2eme sem	1er sem	2eme sem	1er sem	2eme sem	1er sem	2eme sem
FAS maladie		19.772.000	0	19.772.000	0	0	70.440	0	19.866.960	46.960	19.866.960	0
Enseig sup	13.730.000	22.120.000	13.669.826		22.000.000	0	22.358.660	123.036	173.490	76.000	173.490	20.116
Enseig Secondaire	10.400.000	240.000	10.000.000	240.000	394.813	7.600.000	194.813	7.600.000	11.995	12.041.871	11.995	12.037.872
FAS IV	120.000	0	86.427	0	38.000.000	0	0	38.807.618	40.000	0	40.000	0
Manform II	120.000		416.784	6.397.000		10.000.000	0	10.000.000	0	9.844.000	0	9.700.000
PAC					0	9.000.000		9.000.000	0	370.000	0	0
PAC GBO									0	9.000.000	0	4.500.000
Total	24.370.000	42.132.000	24.173.037	26.409.000	60.394.813	26.600.000	22.623.913	65.530.654	20.092.445	22.378.831	20.092.445	21.757.988
Total par an €		66.502.000		50.582.037		86.994.813		88.154.567		42.471.276		41.850.433
Ecart montants programmés/ payés				-15.919.963				1.159.754				-620.843
% montants programmés /déboursés				76,1				101,3				98,5

Source : Données fournies par la Délégation de la CE en Tunisie et élaboration de l'équipe

Les informations tirées de CRIS, ne permettent pas de donner un cadre compréhensif des délais de décaissement relatifs aux années précédents. Néanmoins, pour les ABS, les seules pour lesquels il existe le détail d'information dans CRIS, on peut remarquer une bonne correspondance entre les dates de déboursement prévues et effectives des premières tranches ; en revanche des retards relativement plus importants (entre 3 et 23 mois) sont liés au déblocage de la troisième tranche.

Pour les programmes ABS, l'écart entre date prévue et effective de décaissement varie entre trois et cinq mois, sauf dans le cas de l'éducation secondaire. Dans ce cas, la dernière tranche, prévue en janvier 2008, a été déboursée en décembre 2009 et la deuxième, prévue en janvier 2007 et déboursée en septembre 2007. En outre, dans le programme d'appui à l'éducation supérieure la troisième tranche, prévue en juillet 2006 a été payée seulement en octobre 2007. Les paiements sont en général entre septembre et novembre, ce qui devrait permettre d'introduire le montant dans le budget en préparation, bien que cela puisse effectivement créer des contraintes en termes de planification de la dépense. Là où les décaissements se sont réalisés dans une année différente à celle prévue, il est possible qu'il y ait eu de conséquences pour la préparation du budget annuel et éventuellement pour l'efficacité de la dépense publique. Dans un secteur comme l'éducation qui suit un calendrier scolaire/académique différent de celui solaire, la planification de la dépense est particulièrement cruciale pour garantir son efficacité.

Toujours pour les ABS, on observe en revanche une prévisibilité réduite des décaissements des programmes d'aide complémentaire prévus dans les CF : en général, les déboursements prévus se réalisent pour des montants significativement plus bas que les prévisions, ou ne se réalisent pas. Compte tenu du rôle d'appui institutionnel fourni par cette aide complémentaire, on pourrait en déduire des conséquences dans la planification et implémentation des politiques sectorielles.

Le poids relatif modeste de l'AB sur le coût des réformes auxquelles il est lié ainsi que les différences modestes, quand existantes, entre prévisions et décaissements et dans les délais de décaissement, ne devraient pas avoir eu de conséquences négatives sur la planification de la dépense publique au niveau du budget annuel, ni à moyen terme sur la capacité d'implémentation des politiques publiques Ceci est confirmé par le fait que les responsables du Ministère des Finances et de la BCT, mais aussi les membres de la Commission des Finances de la Chambre des députés ont estimé lors de cette évaluation que les AB ont moins été une source de financement qu'un « accompagnateur » utile ayant soutenu le mouvement tunisien de réformes économiques.

Prévisions de déboursement et paiements effectifs : Aide de la CE

	2006		2007		2008	
PROJETS	Programmés	Déboursements	Programmés	Déboursements	Programmés	Déboursements
Montants €	116.964.001	95.022.300	119.547.610	98.029.916	79.004.623	57.499.320
% programmés/déboursés		81,24%		82,00%		72,78%

Source : Données fournies par la Délégation de la CE en Tunisie et élaboration de l'équipe

Sources :

- Rapports et données financières du Ministère des Finances (budget de l'Etat)
- Rapports et données financières des bailleurs de fonds sur les allocations et le transfert des fonds
- Rapport PEFA

Méthodes :
- Analyse documentaire ;
- Analyse des données quantitatives

QE 2.2

Dans quelle mesure l'aide budgétaire a-t-elle contribué à l'établissement d'un cadre coordonné de dialogue stratégique général et sectoriel prenant en compte les priorités les plus importantes du Gouvernement?

REPONSE :

Le cadre de dialogue politique et sur les politiques, dans lequel les programmes d'AB s'insèrent et auquel ils contribuent, représente une des caractéristiques spécifiques de l'AB en Tunisie et, plus en général, dans la région. Si les programmes d'AB sont le résultat du dialogue complexe et systématique qui existe entre l'UE et la Tunisie au niveau politique et sur les politiques, ces programmes sont aussi devenus de plus en plus un des lieux de ce dialogue, car ils permettent un échange constant d'opinions et d'informations sur les mesures concrètes de réforme dans les domaines économiques et sectoriels visés.

Dans ce cadre, les objectifs, les résultats, les composantes et les matrices des conditionnalités des programmes d'AB sont définies en fonction des réformes nécessaires à l'accomplissement des objectifs de l'AA, du Plan de développement et des réformes / stratégies sous-sectorielles du Gouvernement. Le niveau de détail des matrices des conditionnalités est établi en fonction du dialogue spécifique qui se déroule dans la phase d'identification entre le MDCI, les Ministères sectoriels et les partenaires internationaux, alors que leur suivi est l'occasion d'un dialogue sur les conditions de mise en œuvre, qui permet – surtout dans le cadre des programmes d'ABG - d'appliquer les conditionnalités avec une certaine souplesse et de retirer des enseignements pour le futur, dialogue au niveau des programmes qui nourrit le dialogue dans les sous-comités, contribuant surtout à l'appréciation des réformes.

CJ 2.2.1 Le dialogue sur les politiques est devenu de plus en plus centré sur les priorités stratégiques et permet d'embrasser d'une manière efficace tant les objectifs généraux que les conditionnalités individuelles

RESUMÉ CONSTATS :

Chaque programme d'AB crée un espace de dialogue sur la formulation et la mise en œuvre pratique des réformes structurelles et sectorielles, qui se manifeste dans les occasions structurées de négociation / formulation / suivi des programmes, mais aussi à travers un échange d'informations et de points de vue tout au long des processus de réforme. Ce dernier est plus informel et continu dans les FAS, alors qu'il est surtout lié aux interventions de l'AT dans les ABS.

La relation entre l'AT et le dialogue est plutôt différente dans l'ABG, par rapport à l'ABS. Dans l'ABG, l'AT (par exemple les études perspectives de la BM[15]) nourrit le dialogue, notamment dans la phase de formulation des programmes. Pendant l'exécution, elle est orientée et mobilisée par le dialogue pour répondre à des

[15] « forward looking studies » en BM, Project Performance Assessment Report (ECAL I, II, and III), 2004

problématiques spécifiques[16], collaborer à (ou commenter) des études du Gouvernement, etc. Dans les ABS, l'AT ne fournit pas de bases analytiques significatives pour le dialogue des partenaires en phase de formulation. Elle vise notamment l'évaluation des conditions d'éligibilité (gestion des finances publiques, stratégies sectorielles, indicateurs de résultats). Sa contribution à la mise au point des réformes et/ou à la production d'un cadre analytique qui puisse aider à mettre au point les réformes en cours de route est limitée[17]. En phase d'exécution, elle n'est pas gérée de manière flexible selon les priorités du dialogue, mais elle est déployée en grande partie selon un programme prédéterminé. Ses outputs aident à la mise en œuvre des réformes (CDMT) et alimentent le dialogue, car ils mettent en exergue les progrès réalisés ou non réalisés par rapport aux objectifs convenus.

Le dialogue au niveau des programmes nourrit le dialogue dans les sous-comités, contribuant surtout à l'appréciation des réformes, et se reflète dans les rapports annuels de la PEV et dans les discussions annuelles entre les parties.

Les représentants du Gouvernement ainsi que de la CE, se référant aux FAS, ont confirmé que le cadre de dialogue politique et sur les politiques dans lequel les programmes d'AB s'insèrent et auquel ils contribuent représente une véritable valeur ajoutée des programmes d'AB de la CE. Ce type de dialogue devrait être ultérieurement renforcé dans les programmes d'ABS plus récents, surtout en amont de la formulation, avec une implication importante des services techniques internes de la CE en mesure de mener le dialogue, et pas seulement des consultants.

I.2.2.1.1 : Le dialogue sur les politiques aborde les objectifs généraux des programmes et discute leurs résultats stratégiques &
I.2.2.1.2 : Les matrices des conditionnalités des programmes sont définies sur la base du contenu du dialogue sur les politiques

Comme déjà anticipé dans les réponses fournies aux questions évaluatives de niveau 1, le cadre de dialogue politique et sur les politiques, dans lequel les programmes d'AB s'insèrent et auquel ils contribuent, représente une des caractéristiques spécifiques de l'AB en Tunisie et, plus en général, dans la région. Si les programmes d'AB sont le résultat du dialogue complexe et systématique qui existe entre l'UE et la Tunisie au niveau politique et sur les politiques, ils sont aussi devenus de plus en plus un des lieux de ce dialogue, car ils permettent un échange constant d'avis et d'informations sur les mesures concrètes de réforme dans les domaines économiques et sectoriels visés. (cf. CJ 1.1.3)
En particulier, les programmes d'AB global et sectoriel sont conçus comme des instruments pour concrétiser le partenariat de l'AA et créer des espaces de dialogue au niveau de la mise en œuvre des réformes structurelles et sectorielles. Les programmes d'AB global et sectoriel présentent ainsi un ancrage stratégique fort dans l'AA et permettent, à travers la création d'espaces ad hoc de dialogue au niveau de la mise en œuvre des réformes structurelles et sectorielles, de porter un regard très concret sur les différentes mesures qu'il faudra réaliser. (cf. EQ 1.3 & QE 1.4)

En particulier, on peut remarquer que :
- les objectifs, les résultats, les composantes et les mesures des programmes d'AB ont toujours été définis à partir des priorités retenues dans les Plans nationaux de Développement et des réformes / stratégies sous-sectorielles du Gouvernement et reprennent les priorités de ceux-ci pour la période.
- les mesures / conditionnalités des FAS ont toujours été établies sur la base d'un véritable dialogue sur les politiques entre les bailleurs de fonds et le

[16] Par exemple, l'appui à la préparation du Plan d'Action pour la gestion active de la dette publique, prévu par la FAS III (et par les appuis budgétaires des Banques de développement). Voir aussi CE, Rapport de suivi de la PEV, 2006
[17] Cette caractéristique ressort de l'examen des programmes, et est soulignée comme une limite, notamment des programmes en cours de préparation, par les responsables tunisiens de la coopération..

Gouvernement, ce qui – par ailleurs - a permis de convenir des rythmes de réforme que le Gouvernement a pu soutenir, mais qui en même temps ont joué un rôle d'accélération et de facilitation des processus ;

- les conditionnalités des programmes d'ABS représentées par les indicateurs reflètent les lignes d'intervention des stratégies du Gouvernement pour la période. Cependant on peut noter une présence importante d'indicateurs de processus (comme dans les FAS) par rapport à ceux de résultats.
- les compétences et l'expérience acquises par le MDCI ainsi que par les bailleurs de fonds (CE, Banque Mondiale et Banque Africaine de Développement) et la tradition de dialogue instaurée depuis les premiers FAS, ont permis de dégager de plus en plus un cadre de dialogue sur les politiques capables d'embrasser tant les objectifs généraux que les conditionnalités individuelles soit en termes de pertinence des mesures vis-à-vis les Plans de Développement soit en termes de priorisation de mesures;
- la disponibilité manifestée par les autorités tunisiennes et par les bailleurs de fonds a permis de suivre la mise en œuvre des programmes à travers plusieurs rencontres au niveau bilatéral au cours de l'année, de manière à assurer un dialogue continu entre les parties ;
- ce cadre de dialogue continue et ouvert, centré sur les objectifs et les mesure spécifiques visées par les programmes, a permis aux bailleurs de fonds de suivre la mise en place des réformes et la réalisation des mesures prévues avec un certain niveau de flexibilité.
- Dans le cas des FAS, la continuité et la profondeur du dialogue sur les programmes individuels pourraient être améliorées, même si un dialogue informel suffisamment régulier compense partiellement le manque d'une institutionnalisation des rencontres entre les parties, d'une mission de suivi à l'autre.

Plusieurs rapports concluent que les programmes sont marqués par un niveau significatif de dialogue tant dans leur phase de négociation que dans les phases de suivi. On peut citer notamment :

- le rapport d'évaluation finale de la FAS III (2005) qui affirme que « la CE a adopté dans la FAS III un rythme très graduel de réforme. Ce rythme est cependant le produit d'un dialogue de politique engagé de la part du Gouvernement – un des points très positifs de la FAS III ». (page 4) et que « les mesures incluses dans la matrice de la FAS III ont été *appropriées par le Gouvernement* à un degré élevé. [et] l'engagement concerté des bailleurs de fonds, mais aussi celui, très significatif, du Gouvernement dans le dialogue de politique durant la préparation du programme ont renforcé cette appropriation. [….] Cet engagement d'égal à égal du Gouvernement dans le dialogue de politique semble avoir été une caractéristique commune […] Comme on le verra, il a pu aboutir à une approche plus graduelle des réformes vis-à-vis de l'approche préférée par la CE. Mais, crucialement, il a favorisé l'appropriation et donc une mise en œuvre effective et bien comprise. » page 21.
- l'évaluation des PAC[18], qui affirme que « le succès du programme, outre la ferme détermination des autorités, résulte en grande partie de la bonne coordination des actions, tant entre les co-financiers qu'entre l'administration, les opérateurs économiques, les universitaires et la société civile. »
- l'évaluation des ECAL[19] qui souligne que « the Bank performed well in maintaining a much appreciated active dialogue and program of forward looking studies. » (page 18) et « The bank maintained an active dialogue with the authorities during program design and implementation »; « The regular update of the indicators along with the dialogue on-going with the authorities helped [World Bank] management in their decision to rate the condition as substantially met and not request a waver. », (page 18) ainsi que le rapport d'achévement de l'ECAL IV[20] "The design of ECAL IV was the result of an extensive dialogue with the authorities" (page 11) et "the Ministry of Development and International Cooperation (MDCI) demonstrated its experience in defining and communicating its priorities and objectives. A long established dialogue between Tunisia, the World Bank and the other co-financiers allowed for candid discussions on the

[18] BAD, Tunisie : Programmes d'Appui à la Compétitivité I et II, Rapport d'évaluation de performance de programmes, 2006
[19] Global Performance Assessment Report : ECAL I, II, III ; World Bank, December 2004
[20] ECAL IV : Implementation Completion and Results report', World Bank, Dec., 2007

conditions of the loan as well as their compatibility with the Government's Xe and XIe plan." (page 15)

- une Note de Dossier[21] de la Délégation CE en Tunisie fait ressortir comment la continuité du dialogue « entre une mission de suivi et l'autre » soit plus forte dans les ABS, grâce à la présence d'AT, alors que dans les ABG (sans AT) elle serait plus difficile.

Parmi les études réalisées par les partenaires de l'ABG en vue d'aider le Gouvernement dans l'orientation des processus de réforme visés par l'appui budgétaire, on peut citer les plus importantes :

•la BM a été le chef de file de cette recherche appliquée qui a accompagné l'appui budgétaire. On peut mentionner, entre autres, le Country Economic Memorandum – 1995 ; Global Integration and Sustainable Development: Strategy Choices for 21st Century ; l'Actualisation de l'Evaluation du secteur privé- Relever le défi de la mondialisation - 2000 , Promotion de l'investissement privé et le rôle de la politique d'incitations : analyse et recommandations, FIAS/BM - 2002, La gestion active de la dette publique – 2003, Revue des politiques de développement: Tirer parti de l'intégration commerciale pour stimuler la croissance et l'emploi - BM et Gouvernement Tunisien – 2004.

•la BAD a porté dans le partenariat son expérience dans le domaine des banques de développement, où elle avait financé des programmes importants en Tunisie et disposait d'une expertise de haut niveau. Elle a aussi réalisé une importante étude, sur don japonais, sur le secteur des assurances, dont les outputs ont été utilisés dans les réformes soutenues par les ABG et dans les conditionnalités relatives.

•la CE a utilisé l'expertise mobilisée dans les projets d'appui à la compétitivité des banques et des assurances pour la mise au point des conditionnalités spécifiques de la FAS III. De même, une étude financée par la CE sur les privatisations dans le cadre du PATP a été utilisée pour la mise au point des stratégies et des conditionnalités des FAS.

Bien que la mission ne soit pas en mesure de fournir un cadre détaillé des modalités de fonctionnement du mécanisme de dialogue car ceux-ci ne sont pas institutionnalisés ni ne donnent lieu à des comptes rendus, la phase de terrain a permis de confirmer que :

- Tous les programmes d'AB sont accompagnés par un haut niveau de dialogue ;

- Le dialogue entre le Gouvernement et les bailleurs de fonds couvre tant les objectifs généraux des programmes que leurs résultats stratégiques et que les mesures spécifiques ;

- Le dialogue au niveau des programmes nourrit le dialogue dans les sous-comités, contribuant surtout à l'appréciation des réformes.

- L'AB a permis à la CE de rentrer dans le dialogue. L'ABG était une occasion pour dégager des discussions surtout quand les programmes et les bailleurs concernés était en mesure de s'appuyer sur des spécialistes pour chaque secteur (la participation directe des experts de la CE est devenue plus importante à partir de la FAS III. Dans le cadre des FAS, le dialogue se développait au niveau des études et de la quotidienneté, il y avait un suivi très rapproché des conditionnalités qui aidait le Gouvernement dans la mise en œuvre des programmes. Maintenant il y a un protocole global et deux pages pour toutes les conditions (deux pages pour chaque condition à la place d'un rapport). (cf. I.1.4.1.2)

- Dans les FAS, la stratégie d'intervention se basait sur la LETTRE SUR LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT, et à partir de celle-ci, le

[21] M. O. Como (Chef de la section Réformes Macro-économiques, Secteur Privé, Appui Institutionnel de la Délégation CE en Tunisie), « Appuis macroéconomiques en Tunisie: quelques leçons apprises et quelques réflexions en vue de possibles interventions futures. », mars 2009.

Gouvernement et les bailleurs de fonds travaillaient ensemble pour définir le contenu des réformes, l'accent était mis sur les discussions des contenus avec un processus de réflexion commun qui précédait la signature des contrats. La définition de la stratégie correspondait à l'aboutissement du processus.

La mission de terrain a aussi mis en évidence qu'aujourd'hui, surtout pour les ABS plus récentes qui ne font pas l'objet spécifique de cette étude, les consultants engagés par la CE emploient beaucoup de temps pour vérifier l'existence des conditions d'éligibilité (présence de stratégies et d'indicateurs de résultats) et le dialogue s'arrête plutôt à la discussion des décaissements et l'attention se focalise trop sur les conditions et très peu sur le contenu (cf. I.1.4.1.2)
Le souhait exprimé par le gouvernement tunisien est de revenir à l'AB comme instrument qui accompagne un processus, qui facilite le processus de réflexion, de dialogue, de définition et de mise en œuvre des stratégies. Les FAS ont très bien fonctionné, pourquoi changer les mécanismes ? Revenir à un système de mesures fortes mais simples (conditions star) et les accompagner d'autres conditions comme instrument de suivi.

~~I.2.2.1.2 : Les matrices des conditionnalités des programmes sont définies sur la base du contenu du dialogue sur les politiques~~ Unifié à l'indicateur précédent

I.2.2.1.3 : Le dialogue sur les politiques est coordonné par le Gouvernement et voit la participation des ministres intéressés et des bailleurs de fonds concernés

Voir aussi les Indicateurs « I.1.4.1.2 : Existence d'un cadre institutionnel de dialogue politique et d'un mécanisme de coordination géré par le Gouvernement (définition des points à discuter, …) pour accompagner les programmes d'AB » et « I.1.4.1.3 : Évolution du niveau de participation des bailleurs de fonds et des ministères concernés »

Le rôle de coordination joué par le MDCI (en relation aux quatre FAS) est confirmé par l'évaluation des opérations d'ABG de la BAD (PAC I et II qui correspondent aux FAS II et III, ainsi que PAC III et donc FAS IV) qui, entre outre, souligne les fortes compétences et l'expérience avérée du MDCI qui a su mettre « en place un système efficace de coordination durant la préparation, l'évaluation, la négociation et l'exécution des programmes ». Il vaut aussi la peine de remarquer une certaine évolution. En fait, certains problèmes remarqués au cours de l'implémentation des premières FAS liés aux décaissements des tranches successives à la première, ont été résolus dans la FAS IV « Les autorités ont fourni la documentation nécessaire au suivi de l'exécution du programme, et ont régulièrement transmis les rapports d'audit réalisés par le Contrôle général des finances, conformément aux dispositions convenues. Le rapport d'achèvement a été transmis par les autorités, lors de la finalisation du présent rapport d'achèvement par la Banque. En outre, les missions conjointes de la Banque et des co-financiers, ainsi que les discussions régulières avec les autorités, ont permis d'effectuer un suivi étroit du programme. » (page 7).

En ce qui concerne les ABS, le mécanisme de coordination des bailleurs est coordonné par le MDCI, présidé par le ministère pertinent et représenté par au moins une réunion annuelle avec les bailleurs et les ministères pertinents dont le Ministère des Finances (à partir de 2005). L'objet des réunions est toujours l'information et la discussion de la mise en œuvre des programmes sous-sectoriels du Gouvernement et l'évolution des dépenses sectorielles, y compris - à partir de 2005 - la présentation du CDMT révisé et actualisé. Bien que l'analyse documentaire ne permette pas d'avoir un cadre clair, Le Rapport de suivi n°2 (décembre 2007) du Programme de modernisation de l'enseignement secondaire en Tunisie fait ressortir qu' « Une plus grande collaboration et un dialogue plus régulier entre les bailleurs de fonds et le Gouvernement sont des éléments qui pourraient garantir au Gouvernement des renseignements financiers de la part des bailleurs de fonds pour les aider à avoir une meilleure prévisibilité de l'aide programme ».

Les mêmes remarques ont été faites au cours de la mission de terrain et ont aussi fait ressortir que :

- Un niveau de coordination étendue est très difficile à atteindre, à moins qu'il n'y ait des programmes conjoints comme les FAS. Le MDCI est sectorialisé par bailleur de fonds et cette structure ne favorise pas une coordination entre les différents donateurs. Il faut dire, toutefois, que la coordination sur les programmes sectoriels entre les donateurs directement impliqués s'est améliorée significativement dans les dernières années suite à la création de groupes de travail sectoriels, même si leur fonctionnement pourrait être amélioré.
- Au niveau général, le Gouvernement coordonne les réunions de présentation des Plans de Développement mais ces réunions se concentrent plutôt sur des aspects formels, soit le « financement du Plan », alors que les bailleurs de fonds souhaiteraient des réunions qui touchent aussi aux aspects de contenu.
- En ce qui concerne les ABS, bien que les programmes visent entre autres conditions une réunion entre les bailleurs de fonds et bien qu'un Comité de Pilotage soit prévu, les bailleurs partagent le sentiment que ce comité de coordination ne fonctionne pas.
- La profondeur et surtout la continuité du dialogue sur les programmes individuels pourraient être améliorées, même si un dialogue informel suffisamment régulier compense partiellement le manque d'une institutionnalisation des rencontres entre les parties, d'une mission de suivi à l'autre.
- La CE, l'AFD et le KFWD travaillent ensemble pour mieux coordonner leurs interventions dans le secteur de la formation professionnelle / emploi. Ceci dit, il y a des problèmes de coordination au niveau de gouvernance / coordination avec le Gouvernement. Chaque bailleur a un interlocuteur différent : CE – MDCI – Mme Ben Romdhane ; AfD – MDCI mais autre référent ; KFWD – Min. des Affaires Etrangères.

Pour le Gouvernement, la coordination est là, les synergies sont là, les réunions liées aux programmes sont là ; en principe la possibilité d'envisager des réunions de coordination avec une envergure plus large ne pose aucun problème. Ceci dit, si d'une part le représentant du Gouvernement reconnaît que le cadre partenarial pourrait être amélioré avec des réunions de coordination élargies, d'autre part ils soulignent que le manque de coordination élargie aux bailleurs de fonds ne signifie pas que celle-là n'existe pas et n'implique pas un manque de cohérence.

CJ 2.2.2 L'appréciation des résultats généraux et spécifiques visés par les programmes est effectuée conjointement par la CE et les autres bailleurs de fonds intéressés en collaboration avec le Gouvernement, et représente une occasion pour apprendre des enseignements utilisés dans la programmation et dans la gestion.

RESUMÉ CONSTATS :

Le fort niveau de correspondance entre les programmes d'AB et les objectifs et orientations des Plans de Développement a énormément facilité l'établissement d'un cadre d'évaluation des performances aligné aux systèmes du Gouvernement, qui, à son tour, a facilité l'appréciation conjointe des résultats généraux et spécifiques visés par les programmes d'AB.

En particulier, l'analyse documentaire et les entretiens avec les parties prenantes au cours de la mission de terrain ont fait ressortir que :

- Les résultats atteints pour les objectifs liés au cadre macro-économique sont évalués conjointement par le Gouvernement et les bailleurs de fonds sur la base du suivi des indicateurs macro-économiques qui font l'objet des systèmes de suivi des institutions multilatérales telles que le FMI et la Banque Mondiale, ainsi que des systèmes du Gouvernement (Banque Centrale et Institut National de Statistique).
- Les résultats atteints pour les conditionnalités dans les autres domaines couverts par les programmes d'ABG (gestion des finances publiques, secteur financier, environnement du secteur privé, ….) sont évalués conjointement par le Gouvernement et les bailleurs de fonds sur la base de la matrice des mesures (conditionnalités).

- L'analyse des performances des programmes d'ABS est partagée entre la CE (le seul bailleur qui fait de l'ABS) et le Gouvernement à travers des missions de suivi régulières ainsi qu'à travers des instances de dialogue entre le Gouvernement et la CE, et facilitée par la présence d'une enveloppe pour l'assistance technique qui permet un suivi plus rapproché des mesures visées par les programmes sectoriels.
- Pour les FAS, la bonne coordination et l'échange constant d'informations entre les co-financiers d'une part et le Gouvernement d'autre part a contribué non seulement à la bonne performance du programme mais aussi – à travers les discussions régulières entre bailleurs et autorités tunisiennes – à retenir une certaine flexibilité comme critère essentiel dans l'appréciation de l'achèvement de certaines mesures complexes. Cela a permis de privilégier les progrès réalisés dans la mise en œuvre des réformes du programme ainsi que les efforts et la forte volonté du Gouvernement qui est parfois allé au-delà du strict respect des conditions formelles du prêt indépendamment des considérations de décaissement afin de faire avancer l'exécution. De plus, l'expérience acquise par les bailleurs de fonds et les autorités tunisiennes au cours de l'exécution des FAS successives a mené à l'adoption dans les dernières FAS de modalités simplifiées de transmission et de partage/ discussion des informations favorisant une meilleure pratique de suivi ainsi qu'une raisonnable flexibilité dans l'appréciation de l'achèvement des certaines mesures complexes ; et également
  l'expérience acquise au cours de la mise en œuvre des programmes d'ABS a entraîné l'adoption de modalités simplifiées pour la vérification de l'achèvement des indicateurs et la reconnaissance de l'importance de la composante d'AT, qui a été étendue aux nouveaux programmes tant d'ABS que d'ABG

I.2.2.2.1 : Un cadre d'évaluation des performances (performance assessment framework) aligné aux systèmes du Gouvernement est en place

Comme anticipé à la QE 1.2 ainsi que plus en haut (CJ 2.2.1), il y a un fort niveau de correspondance entre les programmes d'AB et les objectifs et orientations des Plans de Développement, correspondance qui a énormément facilité l'établissement d'un cadre d'évaluation des performances aligné aux systèmes du Gouvernement.

Les objectifs des FAS I et II sont ancrés dans le IXème Plan de Développement alors que ceux des FAS III et IV sont liés au Xème Plan de Développement, de plus dans tous les cas il y a des liens forts entre les actions visées dans le PdD et celle visées par les cadres des mesures ce qui aide l'alignement de l'évaluation des performances des FAS aux systèmes du Gouvernement.

En ce qui concerne les ABS objet de l'évaluation, on peut à nouveau remarquer un bon niveau de correspondance entre les matrices de conditionnalités des trois interventions et les actions/ axes d'interventions du Gouvernement ce qui sans doute permet d'ancrer l'évaluation des performances aux systèmes du Gouvernement. Voir aussi CJ 1.2.4 Les objectifs et l'approche des programmes d'ABG et ABS ont été établis – et adaptés - pour répondre aux priorités du Gouvernement ainsi qu'aux besoins et aux capacités du pays (dans les domaines ciblés) et indicateurs relatifs.

I.2.2.2.2 : Les indicateurs inclus dans le cadre partagé d'évaluation des performances sont suivis sur base annuelle et sont discutés/appréciés au sein du dialogue sur les politiques.

En ce qui concerne les FAS on peut remarquer une 'évolution positive en termes d'évaluation des performances et de leur appréciation / discussion parmi le Gouvernement d'une part et les bailleurs de fonds d'autre part. Cette considération se base sur toute une série d'informations reprises des rapports d'achèvement et d'évaluation des opérations d'appui budgétaire menés conjointement par les trois bailleurs de fonds (CE, BAD, BM) qui font l'objet de cette étude (soit les FAS, les PAC et les ECAL) comme suit:

- l'évaluation des résultats des composantes liées au cadre macro-économique est faite conjointement par le Gouvernement et les bailleurs de fonds sur la base du suivi des indicateurs macro-économiques qui font par ailleurs l'objet soit des systèmes de suivi des institutions multilatérales telles que le FMI et la Banque Mondiale, soit du Gouvernement même (tous ces indicateurs sont suivis au cours de l'année et rapportés dans les rapports de la Banque Centrale et de l'Institut National de Statistique).
- l'évaluation de la performance des autres composantes (gestion des finances publiques, secteur financier, environnement du secteur privé, ….) est effectuée

conjointement par le Gouvernement et les bailleurs de fonds sur la base de la matrice des mesures.
- le fort niveau de coordination exercé par la Direction générale de la Prévision (DGP) du MDCI pendant la conception et l'exécution des programmes ;
- la mise en place par la DGP d'un système de suivi et de coordination des mesures retenu comme efficace par les bailleurs de fonds ;
- une évolution vers la transmission régulière des rapports d'audit ainsi que d'autre documentation nécessaire au suivi de l'exécution du programme. La transmission de la documentation était relevée comme insuffisante dans le rapport d'évaluation des PAC I et II « L'absence de communication des rapports de l'Emprunteur sur l'état d'avancement du Programme […] Les autorités ont considéré que les aide-mémoire rédigés à l'occasion des missions de suivi ont pallié à cette insuffisance, et ce d'autant plus que, ni la Banque mondiale, ni l'Union européenne n'ont réclamé ces documents. »[22] (page 9) alors que le rapport d'achèvement de la PAC III[23] (qui correspond à la FAS IV) souligne que « Les autorités ont fourni la documentation nécessaire au suivi de l'exécution du programme, et ont régulièrement transmis les rapports d'audit réalisé par le Contrôle général des finances, conformément aux dispositions convenues. » (page 7)
- la bonne coordination et l'échange constant d'informations entre les co-financiers d'une part, et le Gouvernement d'autre part qui a contribué non seulement à la bonne performance du programme mais aussi – à travers les discussions régulières entre bailleurs et autorités tunisiennes – à retenir une certaine flexibilité comme critère essentiel dans l'appréciation de l'achèvement des certaines mesures complexes, privilégiant les progrès réalisés dans la mise en œuvre des réformes du programme ainsi que les efforts et la forte volonté du Gouvernement qui parfois est allé au-delà du strict respect des conditions formelles du prêt indépendamment des considérations de décaissement afin de faire avancer l'exécution.

Pour l'ABS, l'analyse des performances est partagée entre la CE (le seul bailleur qui fait de l'ABS) et le Gouvernement à travers des missions de suivi régulières ainsi qu'à travers l'assistance technique qui permet un suivi plus rapproché des mesures visées par les programmes sectoriels.

I.2.2.2.3 : Indications d'enseignements tirés et appliqués d'un programme à l'autre (évidence documentaire ou perceptions des intervenants)

Outre les remarques déjà faites dans les présentations des premiers constats en relation aux indicateurs I.1.3.1.6 : Indications d'enseignements tirés et appliqués d'un programme à l'autre (évidence documentaire ou perceptions des intervenants) & I.1.3.2.4: Référence aux leçons apprises à travers les évaluations pour la formulation des nouveaux programmes, soit :

Pour les ABG :
- La continuité - identifié comme un facteur de succès – qui caractérise les quatre programmes, qui a permis de construire sur l'expérience acquise ;
- L'adoption d'une approche graduelle des réformes en ligne avec les leçons apprises dans les programmes ;
- Le retour avec la FAS IV à l'utilisation du système des tranches datées.
- Le passage avec la FAS IV, au système de conditions de décaissements ou conditions star qui ont mené à une priorisation des mesures avec moins d'attention pour les conditions non star.

Pour les ABS :
- L'adoption d'un cadre simplifiée et clarifiée des modalités de vérification de l'accomplissement des cibles pour les indicateurs ;
- La durée des programmes est passée de deux ans (éducation secondaire et supérieure) à trois ans (MANFORM II)
- Tous les programmes comprennent une composante d'AT destinée notamment au renforcement institutionnel dans la gestion des finances publiques (CDMT).

[22] BAD, Tunisie : Programmes d'Appui à la Compétitivité I et II, Rapport d'évaluation de performance de programmes, 2006
[23] BAD, Tunisie : Programmes d'Appui à la Compétitivité III, Rapport d'Achèvement, février 2009

L'introduction de cette composante doit être mise en relation soit à des leçons apprises dans le cadre du premier programme d'ABS (éducation de base) soit dans le cadre des évaluations des FAS.

Ici on peut remarquer que l'expérience acquise par les bailleurs de fonds et les autorités tunisiennes au cours de l'exécution des FAS successives a entraîné l'adoption d'une approche en termes de transmission et partage des informations ainsi qu'une discussion favorisant dans les dernières FAS une meilleure pratique de suivi ainsi qu'une flexibilité dans l'appréciation de l'achèvement des certaines mesures complexes.

Voir à la fin de la matrice pour un cadre des références spécifiques pertinentes dans la documentation analysés.

I.2.2.2.4 : Perception des intervenants sur la capacité du dialogue sur les politiques de tirer/appliquer les leçons du suivi des programmes

La mission de terrain a confirmé les constats tirés de la phase documentaire.

Sélection de références spécifiques pertinentes dans les documents analysés :

BAD, Tunisie : Programmes d'Appui à la Compétitivité I et II, Rapport d'évaluation de performance de programmes, 2006

« 3.3.4 L'absence de communication des rapports de l'Emprunteur sur l'état d'avancement du Programme, conformément aux dispositions générales des accords de prêt, est une insuffisance à relever. De tels rapports auraient permis de faciliter une revue régulière des actions menées et une réaction rapide à d'éventuels retards. Les autorités ont considéré que les aide-mémoire rédigés à l'occasion des missions de suivi ont pallié à cette insuffisance, et ce d'autant plus que, ni la Banque mondiale, ni l'Union européenne n'ont réclamé ces documents. Les rapports d'achèvement de l'Emprunteur des PAC I et II n'ont pas été, non plus, communiqués à la Banque. » (page 9)

« La concertation [entre les trois institutions et les experts du Gouvernement] à permis de retenir la souplesse et la flexibilité comme critères essentiels pour faire avancer l'exécution effective du programme. Cette méthode a permis des gains substantiels, notamment en évitant des coûts de transaction et des commissions d'engagement supplémentaires sur les prêts de la Banque et de la Banque mondiale, au cas les dérogations auraient été refusées. Cette attitude concertée des bailleurs de fonds a permis de renforcer la crédibilité des co-financiers du programme en Tunisie, ce qui a facilité l'appropriation des réformes. » (page 22-23)

«Par ailleurs, le Gouvernement a veillé au respect des conditions de mise en vigueur des prêts, si bien que les délais ont été respectés. En revanche, le Gouvernement n'a pas transmis les rapports de suivi du programme. En outre, il a transmis les justificatifs des décaissements, d'abord, à la Banque mondiale qui les examinait avant qu'ils ne soient transmis à la Banque. Cette approche a inutilement allongé les délais de décaissement et engendré un surcoût de commissions d'engagement. Enfin, la recherche d'un large consensus politique et social autour des réformes a ralenti le rythme de mise en œuvre, alors que l'absence de transparence dans l'attribution de la licence GSM est un signal négatif en matière de bonne gouvernance. » (page 27)

« On note une insuffisance dans l'élaboration et la transmission des rapports périodiques d'avancement des réformes exécution et des rapports d'achèvement ; » (annexe 3, page 4)

BAD, Tunisie : Programmes d'Appui à la Compétitivité III, Rapport d'Achèvement, février 2009

« Les autorités ont fourni la documentation nécessaire au suivi de l'exécution du programme, et ont régulièrement transmis les rapports d'audit réalisé par le Contrôle général des finances, conformément aux dispositions convenues. Le rapport d'achèvement a été transmis par les autorités, lors de finalisation du présent rapport d'achèvement par la Banque. En outre, les missions conjointes de la Banque et des co-financiers, ainsi que les discussions régulières avec les autorités, ont permis d'effectuer un suivi étroit du programme. » (page 7)

« Certaines mesures qui ne relevaient pas de conditions de décaissement n'ont pas fait l'objet de suivi aussi conséquent que les conditions. Néanmoins, il est à noter

que, dans certains cas, le Gouvernement est même allé au-delà du strict respect des conditions formelles du prêt, ce qui dénote une réelle volonté de mettre en œuvre les réformes et d'atteindre les objectifs, indépendamment des considérations de décaissement. La DGP (MDCI) dispose de ressources humaines compétentes pour assurer le suivi du programme et a assuré une coordination efficace entre les entités gouvernementales impliquées. » (page 12)
« Le suivi et l'évaluation ont été conformes aux dispositions contractuelles. L'emprunteur a soumis des rapports d'audit et le rapport d'achèvement. » (annexe 1, page 1)

Sources :
- Documents et comptes rendus relatifs au cadre institutionnel de dialogue sur les politiques au niveau pays
- Conventions de financement des programmes d'ABG et ABS, et leurs annexes
- Données du cadre d'évaluation des performances

Méthodes :
- Analyse documentaire et des données du cadre d'évaluation des performances
- Entretiens
- Observation qualitative : groupes de discussion.
- Croisement des informations : sources (documents / informations qualitatives orales)

Entretiens:

DELEGATION DE L'UNION EUROPEENNE	
Section Opérations 1	F. Seiderer
Section Opérations 2, Education	A. Lamoure
Section Opérations 2, Formation Professionnelle	N. Ben Nacef
AUTORITES NATIONALES ET BENEFICIAIRES	
Secrétaire d'Etat a la coopération	M. A. Triki
Chambre des députés- Président et membres de la Commission des Finances	
ETATS MEMBRES UE - AUTRES BAILLEURS DE FONDS	
AFD	Goudiardr
BAD	A.H. Kouassi
Banque Mondiale	Ndiop

QE 2.3

Dans quelle mesure l'aide budgétaire a-t-elle contribué à l'harmonisation (y compris coordination) et à l'alignement de l'aide extérieure, et a permis de réduire les coûts de transaction au fil des années?

REPONSE :

Le niveau d'harmonisation atteint dans la gestion de l'ABG par les bailleurs de fonds intéressés est décidément avancé en ce qui concerne la préparation, le suivi et la gestion des conditionnalités des programmes. Des progrès peuvent encore être réalisés, mais, par rapport à des situations comparables d'aide projet, ou même par rapport à la moyenne des programmes d'aide budgétaire[24], l'harmonisation paraît élevée et les coûts de transaction sont sensiblement réduits.

Au niveau des macro-secteurs économiques qui concentrent la grande partie des ressources de coopération, la CE a développé et mis à jour de véritables stratégies sectorielles d'appui qui regroupent les programmes d'ABG et d'autres programmes. Dans le macro-secteur des ressources humaines, seuls des programmes d'ABS ont été lancés, mais ils apparaissent également stratégiquement intégrés, couvrant des sous-secteurs différents dans une perspective commune. Cette approche de stratégie sectorielle a été facilitée par l'existence du cadre de dialogue de l'AA, avec ses priorités générales et sectorielles, ainsi que par une référence toujours très nette aux stratégies du Gouvernement, explicitées et quantifiées dans les Plans de développement (IX et X).

À côté de ces interventions dans les macro-secteurs économiques, les AB ont porté sur des aides sectorielles aux secteurs sensibles, en particulier celui de l'éducation et celui de la formation professionnelle, couvrant des sous-secteurs différents dans une perspective commune. Si les liens entre ces programmes et les stratégies du Gouvernement sont très clairs et explicites, la coordination avec les autres partenaires internationaux intervenant dans les mêmes secteurs est encore faible. Le fait que la CE soit le seul bailleur intervenant dans ces secteurs avec la modalité de l'AB ne facilite pas la coordination. Le Gouvernement, pour sa part, assure la pertinence et l'harmonisation des différentes interventions par rapport à ses propres priorités stratégiques, mais n'a pas facilité jusqu'à présent un dialogue direct et une coordination systématique, comme cela s'est vu dans le cas des ABG.

En fait, à part l'ABG, l'harmonisation des méthodes et des opérations avec les autres bailleurs de fonds paraît faible, même si en voie d'amélioration. En général on ne peut pas parler d'approche sectorielle au sens propre du terme (OCDE-CAD), car cette approche implique non seulement que le Gouvernement soit au poste de pilotage (condition donnée), mais aussi que les partenaires internationaux gèrent leurs contributions de manière harmonisée et complémentaire sous la coordination du Gouvernement (condition encore inexistante). Il est vrai que la forte coordination du Gouvernement diminue l'utilité des mécanismes de coordination autogérés par les bailleurs de fonds (qui ont néanmoins lieu), mais il faut reconnaître qu'une véritable approche sectorielle faciliterait le dialogue entre les partenaires extérieurs et les échanges d'expérience à partir de leurs contributions spécifiques et renforcerait l'efficacité des appuis.

CJ 2.3.1 Niveau élevé d'harmonisation des processus de négociation et de gestion (monitoring, conditionnalités, etc.) des programmes d'AB entre la CE et les autres bailleurs de fonds intéressés ;

RESUMÉ CONSTATS :

[24] Joint Evaluation of GBS (OECD-DAC), 2005

D'après les CF des FAS et les conclusions tirées de plusieurs rapports, confirmées par la suite au cours de la mission de terrain, les programmes d'ABG considérés (les seuls qui sont cofinancés) sont marqués par un haut niveau de dialogue d'harmonisation et de coordination parmi les bailleurs de fonds, tant dans leur phase de programmation que dans les phases de suivi et de négociation.

En fait, les matrices des conditionnalités, les missions de préparation et de suivi et les décisions relatives aux décaissements sont de plus en plus partagées et conjointes au fil des années. Ce haut niveau de collaboration et concertation est confirmé tant par les rapports de suivi / achèvement / évaluation que par les considérations des bailleurs de fonds et du Gouvernement au cours de la mission de terrain. À titre d'exemple on peut citer :

- le rapport d'évaluation de la FAS III[25] qui affirme que «Le *dialogue de politique* en préparation du programme a été largement concerté entre les trois bailleurs de fonds », et qu' « une mission conjointe de préparation a eu lieu à la demande de l'UE » (§139) ;
- l'évaluation des PAC I et II[26], qui: i) affirme que « Les PAC I et II ont été élaborés à la suite d'un processus de concertation et de coordination entre la Banque, la Banque mondiale et l'Union européenne » (§1.2.2) ; ii) mentionne « la bonne coordination et l'échange constant d'informations avec les deux autres co-financiers »; et iii) parle de «supervisions conjointes » qui ont « permis de renforcer la coordination entre les bailleurs de fonds » (§3.3.5) ;
- l'évaluation des ECAL[27] qui souligne comment le dialogue continu et ouvert établi entre les bailleurs de fonds d'une part et le gouvernement tunisien d'autre part a permis de dégager un processus de discussion et concertation tout au long des programmes ;
- l'opinion partagée qu'un niveau de coordination étendu est très difficile à atteindre, à moins qu'il n'y ait des programmes conjoints comme les FAS.

Si un haut niveau de concertation entre les bailleurs de fonds a toujours caractérisé les phases de programmation et de négociation, l'harmonisation des cadres de conditionnalité et des activités de suivi s'est améliorée au cours du temps, pour atteindre un niveau assez complet avec la FAS IV.

En fait, les FAS I et II se caractérisaient par la présence de deux matrices de conditionnalités (une partagée entre les bailleurs de fonds, et l'autre propre à la CE contenant des conditions additionnelles, propres à l'appui communautaire), .alors qu'à partir de la FAS III « les bailleurs de fonds ont pour l'essentiel utilisé la même matrice de conditionnalités. Cette excellente concertation s'est également matérialisée lors de l'évaluation de la réalisation des conditionnalités. Les trois bailleurs de fonds ont adopté une position identique quant à la réalisation des conditionnalités, notamment pour ce qui concerne la tranche TIC, qui n'a été décaissée par aucun des trois donateurs. … De façon générale, de nombreux documents attestent des échanges de vues et d'information permanents entre les bailleurs de fonds concernant leur appréciation des progrès des mesures de la matrice. » Même s'il faut remarquer que : i) les conditionnalités n'ont pas été transcrites de manière identique par les trois bailleurs de fonds dans leurs documents de prêt/don respectifs ; et ii) le travail d'évaluation des conditionnalités n'a pas été organisé de manière identique bien que de nombreuses missions de suivi conjointes aient été menées. [28]

Des progrès ultérieurs en termes d'harmonisation et de coordination des conditionnalités ont été atteints sous la FAS IV avec le passage de la part de la CE d'un

[25] Union européenne, République de Tunisie, Evaluation Finale de la Facilité d'Ajustement Structurel III, IDC, Novembre 2005
[26] BAD, Tunisie : Programmes d'Appui à la Compétitivité I et II, Rapport d'évaluation de performance de programmes, 2006
[27] Global Performance Assessment Report : ECAL I, II, III ; World Bank, December 2004
[28] Union européenne, République de Tunisie, Evaluation Finale de la Facilité d'Ajustement Structurel III, IDC, Novembre 2005 (§140-141)

système où toutes les conditionnalités avaient le même statut et par conséquent devaient être satisfaites au même titre avant le décaissement de chaque tranche, à un système de conditions de décaissements (conditions 'star' pour la BM et la BAD visant une priorisation des mesures. Ce progrès est aussi confirmé par le fait que les rapports de suivi qui étaient liés aux décaissements des tranches mentionnées sont issus de missions de suivi conjointes entre la Commission Européenne, la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement.

I.2.3.1.1 : Mécanismes en place pour la gestion partagée de la part des bailleurs de fonds intéressés, avec la participation du Gouvernement, des phases de programmation, négociation, et suivi des programmes d'AB

Il est indéniable que les programmes d'ABG sont marqués par un fort niveau de dialogue et concertation parmi les bailleurs de fonds soit dans leur phase de programmation soit dans les phases de négociation comme démontré par les affirmations incluses dans les Convention de Financement des FAS ainsi que par les conclusions tirées des plusieurs rapports.
Déjà avec la FAS I, la CdF souligne que la requête du gouvernement tunisien qui « à sollicité l'appui de la CE et de la Banque mondiale pour la mise en œuvre d'un programme de réformes […] a été évalué conjointement par les trois parties en y associant le FMI », que « La mise en œuvre des réformes économiques et sociales fera l'objet d'une concertation avec la Banque mondiale en coordination avec le FMI » et qu' « une coordination étroite avec la BM et le FMI est prévue surtout en ce qui concerne les progrès en matière d'ajustement structurel et dans le cadre des politiques économiques et sociales ».

Ce cadre de collaboration continue sous la FAS II, la FAS III et IV. À titre d'exemple, la CdF de la FAS II spécifie que « L'ensemble du programme a été développé en coordination avec les bailleurs de fond bi- et multilatéraux impliqués dans l'ajustement structurel. En outre, l'opération est conjointe avec la Banque Mondiale en ce qui concerne le secteur financier l'opération et concertée avec le FMI. » (DTA 4.3).
De plus, il faut remarquer que, à partir de la FAS II, les programmes d'appui budgétaire général sont développés et financés en coordination soit avec la Banque Mondiale soit avec la Banque Africaine du Développement, alors que pour la FAS I le programme était cofinancé par la CE et la BM.

Le haut niveau de collaboration et concertation entre les bailleurs de fonds est – par ailleurs – confirmé par les rapports de suivi / achèvement / évaluation. À titre d'exemple on peut citer :

- le rapport d'évaluation de la FAS III[29] qui affirme que «Le *dialogue de politique* en préparation du programme a été largement concerté entre les trois bailleurs de fonds », et qu' « une mission conjointe de préparation a eu lieu à la demande de l'UE » (§139)
- l'évaluation des PAC I et II[30], qui: i) affirme que « Les PAC I et II ont été élaborés à la suite d'un processus de concertation et de coordination entre la Banque, la Banque mondiale et l'Union européenne » (§1.2.2) ; ii) mentionne « la bonne coordination et l'échange constant d'informations avec les deux autres co-financiers »; et iii) parle de «supervisions conjointes » qui ont « permis de renforcer la coordination entre les bailleurs de fonds » (§3.3.5)
- l'évaluation des ECAL[31] qui souligne que le dialogue continue et ouvert établie entre les bailleurs de fonds d'une part et le gouvernement tunisien d'autre part a permis de dégager un processus de discussion et concertation toute au long des programmes.

Si d'un côté le haut niveau de collaboration et concertation entre les bailleurs de fonds a toujours caractérisé les phases de programmation et négociation, en ce qui concerne les phases de suivi des programmes, des progrès ont été atteints au cours des FAS successives. En fait, l'évaluation de la FAS III[32] mentionne que

[29] Union européenne, République de Tunisie, Evaluation Finale de la Facilité d'Ajustement Structurel III, IDC, Novembre 2005
[30] BAD, Tunisie : Programmes d'Appui à la Compétitivité I et II, Rapport d'évaluation de performance de programmes, 2006
[31] Global Performance Assessment Report : ECAL I, II, III ; World Bank, December 2004

« nombreuses missions de suivi conjointes ont […] été menées, même si cela ne semble pas avoir été systématique », alors que pour la FAS IV sur trois rapports de suivi analysés par l'équipe (mai 2006, décembre 2006 et mai 2007) les rapports relatifs aux deux missions qui était liées aux décaissements des tranches mentionnent explicitement que les rapports font suite aux missions de suivi effectuées conjointement entre la Commission Européenne, la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement.
Toutefois des ultérieures améliorations seraient souhaitables comme recommandé par l'évaluation de la FAS III : « la conséquence logique de l'excellente coordination entre les bailleurs de fonds du programme aurait pu être une mise en commun des ressources analytiques de suivi ». […] « l'assistance de suivi qu'a prévu la CE n'a pas été partagée avec les autres bailleurs de fonds [ce que] aurait facilité l'évaluation concertée des conditionnalités et contribué à alléger la tâche du Gouvernement dans le suivi du programme. » (page 49-50)

Le haut niveau de collaboration atteint au cours des FAS trouve aussi une confirmation directe dans les considérations recueillies par l'équipe pendant la phase de terrain (« Un niveau de coordination étendue est très difficile à atteindre, à moins qu'il n'y ait des programmes conjoints comme les FAS ») et une confirmation indirecte liée au fait que la mission PEFA a été cofinancée et gérée conjointement (CE chef de file) par les trois bailleurs de fonds qui ont collaboré dans les FAS (BAD, BM et CE).

I.2.3.1.2 : Gestion harmonisée et coordonnée des conditionnalités

Au cours des FAS successives on peut remarquer une évolution vers la définition des cadres des conditionnalités de plus en plus harmonisés et coordonnés.
En fait, les FAS I et II se caractérisent par la présence de deux matrices de conditionnalité : une partagée entre les bailleurs de fonds et l'autre propre à la CE.
Pour la FAS I, il y a donc :

- une matrice regroupant les conditionnalités convenues entre les autorités tunisiennes et la Banque mondiale en liaison avec la Commission, qui couvrait des mesures visant : i) le renforcement à long-terme de la stabilité macro-économique au sein d'une économie libéralisée; ii) l'élargissement du rôle du secteur privé dans l'économie ; iii) la réforme des réglementations en vue de favoriser l'ouverture de l'économie ; et iv) à favoriser la souplesse du marché du travail ; et
- une matrice des conditionnalités propres à la Communauté européenne telles que discutées avec les autorités tunisiennes visant : i) la réforme du système financier ; ii) la libéralisation commerciale ; iii) l'accélération de la privatisation ; iv) des améliorations (niveau, rationalisation, meilleur ciblage) en matière de dépenses fiscales.

La même approche a été adoptée lors de la FAS II, ou « Le programme appuyé par la Banque Mondiale et la Communauté européenne porte sur la réforme du secteur financier associée à la poursuite d'une politique macro-économique (politiques monétaires et budgétaires) prudente. [alors que] Les conditions propres de l'appui communautaire portent sur l'accélération du programme de privatisation / le désengagement de l'Etat associé au renforcement du filet de sécurité, et des réformes du système d'enseignement de base et supérieur. » (pages 20-21)

En revanche à partir de la FAS III, « les bailleurs de fonds ont pour l'essentiel utilisé la même matrice de conditionnalités (voir annexes). Cette excellente concertation s'est également matérialisée lors de l'évaluation de la réalisation des conditionnalités. Les trois bailleurs de fonds ont adopté une position identique quant à la réalisation des conditionnalités, notamment pour ce qui concerne la tranche TIC, qui n'a été décaissée par aucun des trois donateurs. De même, les « waivers » accordés par la Banque mondiale pour ce qui concerne [certaines conditionnalités] ont eu comme contrepartie des conditionnalités jugées « partiellement satisfaites » par la CE – sans empêchement du déblocage de la tranche correspondante. De façon générale, de nombreux documents attestent des échanges permanents de vues et d'information entre les bailleurs de fonds concernant leur appréciation des progrès des mesures de la matrice. » (§140)

Même si « Il faut toutefois noter que la traduction juridique de la matrice commune ne s'est pas faite de la même manière dans les différentes conventions de financement des

[32] Union européenne, République de Tunisie, Evaluation Finale de la Facilité d'Ajustement Structurel III, IDC, Novembre 2005

bailleurs de fond. Notamment, la Banque mondiale a distingué dans son Loan Agreement des conditionnalités « stars » – dont la réalisation était une condition impérative des décaissements, alors que la CE a considéré que toutes les conditionnalités avaient le même statut et par conséquent devaient toutes être satisfaites avant le décaissement de chaque tranche. » (§141) De plus l' « organisation pratique n'a pas été aussi coordonnée que l'avait été le dialogue de politique. Outre le fait déjà relevé que les conditionnalités n'ont pas été transcrites de manière identique par les donateurs dans leurs documents de prêt/don respectifs, le travail d'évaluation des conditionnalités n'a pas été organisé de manière identique. Particulièrement, la CE ayant donné le même poids juridique à toutes les conditionnalités, elle les a par conséquent toutes évaluées avec le même soin et le même détail. Enfin, de même, l'assistance de suivi qu'a prévu la CE (voir ci-après) n'a pas été partagée avec les autres bailleurs de fonds. » (page 49)

Des progrès ultérieurs en termes d'harmonisation et coordination des conditionnalités sont atteints sous la FAS IV avec le passage au système de conditions de décaissements (conditions star pour la BM et la BAD) qui mènent la CE à adopter une approche qui vise une priorisation des mesures avec moins d'attention pour les conditions non star. CdF de la FAS IV « le programme constitue une opération parallèle et cordonnée avec le programme d'appui à la compétitivité économique (PACE/ECAL) de la Banque mondiale et le programme de la Banque Africaine de Développement. La gestion des trois appuis est régie par les mêmes documents de référence, à savoir la lettre de politique de développement, le procès-verbal des négociations et la matrice des mesures à réaliser. » (§11.2.1)

CJ 2.3.2 Augmentation des niveaux de coordination et de complémentarité entre les programmes d'AB et les autres programmes de coopération de la CE

RESUMÉ CONSTATS :

Bien que les CF des programmes considérés présentent des références à d'autres programmes de la CE, elles ne contiennent pas de références particulières à la coordination et à la complémentarité entre les programmes d'AB et les autres programmes de coopération de la CE. (I.2.3.2.1). Bien que cela rende difficile de parler d'une 'approche sectorielle' au sens propre du terme, plusieurs éléments montrent qu'une telle approche est présente.

- Une approche cluster entre les programmes d'AB et les autres programmes de la CE est évidente. Les documents de programmation de la CE tracent un cadre clair de stratégies sectorielles qui se reflètent dans les axes d'intervention principaux. En effet, ces stratégies couvrent des clusters de programmes, sans pour autant – comme on l'a vu ci-dessus - qu'il y ait de mécanismes de coordination opérationnelle explicités entre ces programmes. (I.2.3.2.3). Les deux macro-secteurs couverts par les programmes d'ABG, soit 'gestion macroéconomique et réformes économiques' et 'environnement des affaires et développement du secteur privé', regroupent plusieurs interventions de la CE, tant en modalité projet qu'en modalité AB. Dans le macro-secteur 'gestion macroéconomique et réformes économiques' la CE a financé onze interventions pour un total d'environ 513 millions d'Euro, soit 43 % du montant total alloué dans la période d'évaluation. Dans le macro-secteur 'environnement des affaires et développement du secteur privé' la CE a financé 8 interventions pour un total d'environ 170,5 millions d'Euro, soit 14,5 % du montant total alloué. Enfin, pour ce qui concerne le secteur 'Développement des ressources humaines et protection sociale- DRPS ', la CE a financé 12 interventions pour un total d'environ 305 millions d'Euro, soit 26 % du montant total alloué. [33].
- Les activités d'AT et/ou d'études économiques et sectorielles, menées en parallèle ou en amont des programmes d'ABG, ont contribué au dialogue et aux réflexions qui ont mené à la définition des réformes et du contenu des mesures spécifiques des matrices de conditionnalités, comme cela a déjà été souligné (voir aussi CJ 1.4.2).

Ainsi, pour ce qui concerne le macro-secteur '<u>gestion macroéconomique et réformes économiques</u>' on peut remarquer que l'appui aux réformes économiques représentait le premier axe de coopération. Son objectif était de soutenir la modernisation et l'ouverture progressive de l'économie tunisienne ainsi que la stabilité macroéconomique, comme énoncé dans le neuvième Plan national 1997-2001, à partir du Règlement MEDA (1996-1999), objectif qui a été poursuivi et consolidé dans les documents de stratégie

[33] Cette répartition correspond à la classification sectorielle telle que présentée en annexe au rapport de phase documentaire - inventaire.

successifs.

Pour ce qui concerne le macro-secteur 'environnement des affaires et développement du secteur privé' on peut remarquer que la stratégie de coopération de la CE dans ce secteur est étroitement liée au cadre macroéconomique et aux réformes économiques'. Le développement du secteur privé est considéré dès MEDA I une condition essentielle pour la réussite des réformes économiques, dont une condition est le désengagement progressif de l'Etat des activités productives, des services et de la gestion des infrastructures économiques, y compris les télécommunications, le transport maritime et les activités portuaires. Des initiatives sont prises pour accompagner la privatisation des entreprises d'Etat à travers la promotion des investissements privés nationaux et étrangers, l'accès aux crédits de la part des PME, des contributions pour les capitaux à risque et un soutien pour la mise à niveau des entreprises privées. Avec le Règlement MEDA II et le DSP 2002-2006, le renforcement des mécanismes du marché et l'amélioration de l'environnement des affaires continuent à être prioritaires. Une attention particulière est réservée à la simplification du cadre financier et administratif pour favoriser la participation des investisseurs et des entreprises privées (concertation, incitations, fiscalité, procédures). Cette stratégie continue dans le cadre de l'IEVP à travers un soutien aux mécanismes accompagnant les ajustements législatifs et institutionnels et à la mise à niveau des entreprises en termes de normalisation, de conformité aux règles du marché européen, de surveillance des marchés et de renforcement des partenariats public-privé.

Dans le macro-secteur du 'développement humain', la CE, depuis l'an 2000, a utilisé seulement la modalité appui budgétaire sectoriel, à l'exception du programme Tempus qui intervient dans l'enseignement supérieur mais qui n'est pas un programme national. Tous les programmes d'ABS sont liés par la même logique de préparer les ressources humaines à l'intégration avec l'UE en termes de savoir et d'amélioration de l'employabilité. Cette approche a été mise en œuvre en appuyant les différentes stratégies sous-sectorielles élaborées par le Gouvernement au cours des 15 dernières années et en embrassant une vision progressivement plus systémique du secteur éducation et de ses implications pour le marché du travail. Ce parcours dans l'approche de la CE s'est clarifié avec le temps et notamment avec le tout dernier programme qui cible l'objectif d'adéquation de l'éducation aux besoins du marché du travail en liant davantage et clairement le développement de l'éducation et de la formation professionnelle à l'amélioration de l'emploi en Tunisie.

La mission de terrain a permis de confirmer que l'absence de références à la cohérence interne des différents programmes et à leur coordination, dans les documents de programmation ne se traduit pas par une absence de cohérence et de coordination tout court. Celles-ci sont en revanche assurées tant au niveau de la CE –grâce à des échanges continus entre les différents gestionnaires de projets/programmes et à l'organisation thématique de la DUE- que par la forte cohérence stratégique des différentes actions et par l'appropriation du Gouvernement qui en assure la coordination et la convergence opérationnelle.

I.2.3.2.1 : Références croisées au niveau des documents de programmation ;
Voir aussi I.1.2.2.2 : Références et prise en compte des politiques sectorielles et des interactions avec d'autres programmes

Comme rapporté dans I.1.2.2.2, le CdF des programmes considérés présente des références à des autres programmes de la CE dans le secteur de l'éducation et de la formation et, pour les FAS, aux programmes précédents. Toutefois, il n'y a pas des références à l'augmentation des niveaux de coordination et de complémentarité entre les programmes d'AB et les autres programmes de coopération de la CE.

I.2.3.2.2 : Contribution d'expertise des projets d'AT sectorielle / apport des meilleures pratiques lors de la préparation des nouveaux projets / programmes et/ou lors de la mise au point des conditionnalités dans les domaines concernés ;
Voir aussi « I.1.4.2.2 : Liens spécifiques entre l'AT et les programmes d'AB »

Comme anticipé lors des constats formulés pour I.1.4.2.2 *: Liens spécifiques entre l'AT et les programmes d'AB*, plusieurs activités d'AT et/ou d'études économiques et sectorielles menées en parallèle ou en amont des programmes d'ABG ont permis d'approfondir le dialogue et de fournir une base de discussions pour la définition des mesures spécifiques des matrices de conditionnalités. La contribution de ces études et leur utilité sont confirmées par les rapports d'évaluation des programmes (FAS III – CE, ECAL – BM, PAC – BAD) ainsi que par les entretiens au niveau des bailleurs de fonds intéressés (BAD, BM, CE) et du Gouvernement. À titre d'exemple :

- « Les PAC I et II ont été élaborés à la suite d'un processus de concertation et de coordination entre la Banque, la Banque mondiale et l'Union européenne. La Banque a participé à l'enrichissement du contenu des programmes, notamment comme chef de file de la composante relative aux banques de développement dans le PAC I,

domaine où elle avait une expérience avérée en Tunisie (financement de 12 lignes de crédit dont 7 auprès de la BDET et 5 auprès de la BNDT). Par ailleurs, la Banque a réalisé une importante étude, sur don japonais, sur le secteur des assurances. Cette étude s'est imposée comme la référence à toutes les actions de réformes dans ce secteur. La contribution de la Banque a été facilitée par la préparation commune des programmes, ce qui a abouti à des matrices de mesures communes. Globalement, la Banque mondiale a assumé le rôle de chef de file des programmes. » (§ 1.2.2, pages 2-3)

- « l'implication de la CE dans des projets d'assistance technique sectorielle [projet d'amélioration de la compétitivité], par exemple dans la banque et l'assurance, a permis une contribution d'expertise et un apport de la meilleure pratique internationale lors de la préparation du projet. Ces apports ont été directement utiles au dialogue de politique pour la mise au point des conditionnalités dans les domaines concernés » Evaluation de la FAS III, novembre 2005 (page 20)
- « importance des conclusions des études comme référence dans les discussions pour la définition des conditionnalités comme c'était le cas d'une étude sur les privatisations menée par Ernst & Young et d'un Entretien dans le cadre du 'Programme d'Assistance Technique à la Privatisation (PATP)' financé par la CE, pour les discussions des mesures de privatisation à entreprendre dans les FAS » M. Como (Chef de la section Réformes Macro-économiques, Secteur privé, Appui Institutionnel de la Délégation CE en Tunisie).

Ici on peut ajouter deux remarques tirées de la note « Appuis macroéconomiques en Tunisie: quelques leçons apprises et quelques réflexions en vue de possibles interventions futures. », préparée par M. Como (Chef de la section Réformes Macro-économiques, Secteur Privé, Appui Institutionnel de la Délégation CE en Tunisie) en mars 2009, avant de laisser son poste en Tunisie, soit :

- La prévision systématique de l'assistance technique complémentaire (ou des jumelages) pourrait faciliter énormément le processus de changement ainsi que la préparation de certaines réformes par des actions/études qui puissent contribuer à éclairer/rassurer les autorités.
- Un certain nombre de synergies intéressantes pourraient se manifester entre projets classiques et programmes d'appui budgétaire, notamment : entre le Programme de Modernisation Industrielle – PMI et les programmes d'Appui à la mise en œuvre de l'Accord d'Association – P3A & P3A2 (CE, modalité projet) d'une part et le Programme d'appui à l'intégration - PAI (CE, appui budgétaire) d'autre part en matière de normalisation; et entre le PMI et le PAI en matière de capital risque / accès au marché et en matière de barrières non tarifaires. Synergies qui se sont effectivement matérialisées comme expliqué par les responsables des programmes au niveau de la CE.

En ce qui concerne les programmes d'ABS à ce stade on peut remarquer que dans les documents des programmes d'ABS il n'y a pas une référence spécifique à l'utilisation de travaux effectués dans le cadre d'autres projets sectoriels. Cependant, la préparation du CDMT pour l'éducation secondaire, condition préalable pour le paiement de la première tranche est réalisée sur le modèle et suivant l'expérience du CDMT pour l'éducation supérieure. Dans le cas du programme d'appui à la formation professionnelle, faisant celui-ci suite au programme de la CE MANFORM, et en continuant certaines parties de ce dernier, il a bénéficié des études et travaux d'AT réalisés dans le cadre de MANFORM. Cependant la CF ne fait pas mention spécifique à cette contribution, mais seulement à la volonté avec le deuxième programme de consolider les acquis de MANFORM I notamment dans la formation par la demande et partenariat avec l'entreprise, et dans la qualité de la formation.

Dans le cadre du PAC, la mission de terrain a confirmé l'existence d'une enveloppe d'AT importante qui a permis de faire des études (identification des besoins et autres – voir rapports mission de suivi).

I.2.3.2.3 : Evidence d'une approche « cluster » entre les programmes d'AB et des programmes sectoriels d'AT, ou de promotion du secteur privé et de la société civile

Les deux macro-secteurs couverts par les programmes d'ABG soit 'Gestion macroéconomique et réformes économiques' et 'Environnement des affaires et développement du secteur privé' rentrent parmi les axes prioritaires d'intervention de la CE en Tunisie ; cet à dire secteurs dans lesquels la CE concentre plusieurs interventions (soit en modalité projet soit en modalité programme d'appui budgétaire. En fait, la coopération avec la Tunisie présente une concentration très

importante sur le macro-secteur «gestion macroéconomique et réformes économiques » qui a reçu 43 % du montant total alloué dans la période d'évaluation, alors que le secteur « l'environnement des affaires et le développement du secteur privé » a reçu 15% du montant total alloué. Enfin, pour ce qui concerne les ABS, vingt-six pour-cent (26 %) du total ont été alloué au développement des ressources humaines et à la protection sociale. [34].

Plus en détail pour ce qui concerne le macro-secteur 'Gestion macroéconomique et réformes économiques' on peut remarquer que :

- Dans la mise en œuvre du **premier Règlement MEDA** (1996-1999), l'appui aux réformes économiques représentait le premier axe de coopération avec l'objectif de soutenir la modernisation et l'ouverture progressive de l'économie tunisienne ainsi que la stabilité macroéconomique comme énoncé dans le neuvième Plan national 1997-2001.
- Cet engagement est confirmé dans le Bon de Commande 2001 pour la période 2000-2002 et poursuivi dans le document de stratégie 2002-2006 qui marque l'entrée en vigueur du **second Règlement MEDA** et dont trois axes sur cinq se concentrent sur la coopération économique, soit Axe II : Libéralisation du commerce extérieur et intégration sud-sud, Axe III : Réformes économiques et renforcement des institutions de l'économie de marché, Axe IV : Modernisation des services et développement des infrastructures
- Cet engagement est maintenu et consolidé avec la programmation au titre de l'**IEVP** compte tenu de la nouvelle donne géopolitique qui caractérise les pays du voisinage avec l'entrée en vigueur de la Politique Européenne de Voisinage. La gouvernance économique, la compétitivité et la convergence avec l'UE deviennent le premier axe de coopération sous le PIN 2007-2010 permettant, d'une part de poursuivre et d'élargir les réformes dans le domaine de la gouvernance, des finances publiques et de l'administration publique, et d'autre part de soutenir les efforts du gouvernement tunisien dans la mise en œuvre du Plan d'action Voisinage (PAV) à travers l'alignement du cadre institutionnel, législatif et réglementaire à l'acquis communautaire dans tous ses secteurs (économique, social, environnemental). Dans ce nouveau cadre, la stratégie de la CE par rapport à la Tunisie (et les autres partenaires méditerranéens) se rapproche significativement aux stratégies de pré-accession (IPA).

Plus en détail pour ce qui concerne le macro-secteur 'Environnement des affaires et développement du secteur privé' on peut remarquer que :

- la stratégie de coopération de la CE dans ce secteur est étroitement liée au cadre macroéconomique et aux réformes décrites dans la section précédente. Le développement du secteur privé est considéré dès MEDA I une condition essentielle pour la réussite des réformes économiques qui s'orientent vers un désengagement progressif de l'Etat dans les activités productives, dans les services et dans la gestion des infrastructures économiques parmi lesquelles les télécommunications, le transport maritime et les activités portuaires. Des initiatives sont prises pour accompagner la privatisation des entreprises d'Etat à travers la promotion des investissements privés nationaux et étrangers, l'accès aux crédits de la part des PME, des contributions pour les capitaux à risque et un soutien pour la mise à niveau des entreprises privées. Dans le PIN 2000-2002, l'appui au secteur privé reçoit environ 30 % de l'enveloppe financière avec l'objectif d'introduire la gestion de la qualité dans les entreprises industrielles, notamment les PME, comme élément essentiel de la compétitivité.
- Avec le Règlement MEDA II et le DSP 2002-2006, le renforcement des mécanismes du marché et l'amélioration de l'environnement des affaires continuent à être prioritaires, en reconnaissant et consolidant les progrès enregistrés dans les différents domaines avec une attention particulière vers la simplification du cadre financier et administratif qui favorise la participation des investisseurs et des entreprises privés (concertation, incitations, fiscalité, procédures) en vue de la libéralisation des échanges de capitaux, de biens et de services.
- Cette stratégie est continuée dans la mise en œuvre de l'IEVP à travers un soutien aux mécanismes accompagnant les ajustements législatifs et institutionnels et à la mise à niveau des entreprises en termes de normalisation, de conformité aux règles du marché européen, de surveillance des marchés et de renforcement des

[34] Cette répartition correspond à la classification sectorielle tel que présentée en annexe au rapport de phase documentaire - inventaire.

partenariats public-privé.

Les tableaux suivants présentent un aperçu des programmes financés par la CE dans les secteurs couverts par les programmes d'ABG pour la période de référence des FAS ainsi que les montants totaux et les pourcentages sur le total.

Macro-secteur	Instrument de Financement	Année Décision	Année Contrat	Modalité de Financement	Titre	Montant alloué
Gestion macroéconomique et réformes économiques -GMRE	MEDA I	1997	1998	Projet	Amélioration de la Compétitivité	7.284.420,04
	MEDA I	**1999**	**1999**	**ABG**	**Facilité d'Ajustement Structurel II**	**80.000.000,00**
	MEDA I	1996	1997	Projet	Programme d'Assistance Technique à la Privatisation (PATP)	9.574.397,86
	MEDA I	**1996**	**1996**	**ABG**	**Facilité d'Ajustement Structurel I**	**100.000.000,00**
	MEDA II	2002	2004	Projet	Appui à la mise en œuvre de l'Accord d'Association (P3A)	20.000.000,00
	MEDA II	2006	2007	ABG	Tunisie - Programme d'appui à la compétitivité (PAC I)	41.000.000,00
	MEDA II	**2005**	**2005**	**ABG**	**Facilité d'Ajustement Structurel IV**	**78.000.000,00**
	MEDA II	**2002**	**2002**	**ABG**	**Facilité d'ajustement structurel (FAS-III)**	**67.104.470,38**
	IEVP	*2007*		*Projet*	*Programme d'Appui à l'Accord d'Association et au Plan d'Action (P3A2)*	*30.000.000,00*
	IEVP	*2008*		*ABG*	*Programme d'appui à l'intégration (PAI)*	*50.000.000,00*
	IEVP	*2007*	*2008*	*ABG*	*Programme d'Appui à la Gestion Budgétaire par Objectifs (PAGBO)*	*30.000.000,00*
Environnement des affaires et développement du secteur Privé - EADSP	MEDA I	1997	1997	Projet	BEI - Compétitivité entreprises privées - Capitaux à risque	15.000.000,00
	MEDA I	1999	2000	Projet	BEI- Appui au secteur privé: Capitaux à risque	30.000.000,00
	MEDA I	1996	1996	Projet	Programme de développement du secteur privé Euro-Tunisie Enterprise	19.238.515,03
	MEDA I	1997	1998	Projet	Appui promotion investissements extérieurs (FIPA)	3.440.663,43
	MEDA II	2002	2003	Projet	Programme de Modernisation Industrielle	50.000.000,00
	MEDA II	2002	2002	ABG	Appui à la modernisation du secteur portuaire -Aide budgétaire au programme d'Investissement	17.814.358,16
	IEVP	*2008*		*Projet*	*Programme d'appui à la compétitivité des entreprises et à la facilitation de l'accès au marché (PACEFAM)*	*23.000.000,00*
	IEVP	*2008*		*Projet*	*Recherche et Innovation*	*12.000.000,00*

Macrosecteur	1995-1999	2000-2006	2007-2008	Total	%
GMRE	196.858.817,90	206.104.470,38	110.000.000,00	512.963.288,28	43,37%
DRHPS	83.879.152,87	156.080.524,52	65.000.000,00	304.959.677,39	25,79%
EADSP	67.679.178,46	67.814.358,16	35.000.000,00	170.493.536,62	14,42%
RNE	109.728.992,78	15.600.000,00	43.000.000,00	168.328.992,78	14,23%
GSC	72.499,65	25.307.838,25		25.380.337,90	2,15%
DIV		520.000,00		520.000,00	0,04%
Totale	**458.218.641,66**	**471.427.191,31**	**253.000.000,00**	**1.182.645.832,97**	

Dans le secteur du développement humain la CE a utilisé depuis 2000 seulement la modalité appui budgétaire sectoriel. Le programme Tempus qui intervient dans l'éducation supérieure est un programme commun à tous les pays Méditerranéen et ne représente pas de l'aide programmable mais les projets sont choisis sur la base d'une sélection d'appel à candidature. C'est un programme dont les objectifs et la logique d'intervention sont fixés dans un cadre global en dehors des spécificités des pays bien que les programmes doivent être cohérents avec la stratégie pays de la CE, pertinents par rapport au contexte du pays et complémentaire aux autres interventions de la CE. Les projets financés sous Tempus sont réalisés au niveau des Universités directement sans passer pour le Ministère, alors que dans le cas de toutes les autres interventions, la contrepartie nationale est le Gouvernement central dans son Ministère de pertinence.

Tous les programmes sont liés par la même logique de préparer les ressources humaines à l'intégration avec l'EU en termes de savoir et d'amélioration de l'employabilité. Cette approche a été mise en œuvre en appuyant les différentes stratégies sous-sectorielles élaborées par le Gouvernement au cours des derniers 15 ans et appuyant une vision progressivement plus systémique du secteur éducation et ses implications pour le marché du travail. Ce parcours dans l'approche de la CE s'est clarifié dans le temps et notamment avec le tout dernier programme qui cible l'objectif de l'adéquation de l'éducation aux besoins du marché du travail en liant davantage et clairement le développement du secteur éducation et formation professionnelle à l'amélioration de l'occupation en Tunisie.

Dans ce cadre, le programme en appui à la réforme de l'assurance-maladie rentre seulement indirectement. Cette intervention est justifiée en liaison aux développements des ressources humaines dans le contexte de mise à niveau du système productif national et de la nécessité d'éviter des conséquences sur les ressources humaines déjà affectées par la restructuration industrielle dans un souci d'équité de traitement entre secteur publique et privé.

Développement des ressources humaines et protection sociale-DRHPS	MEDA I	1997	1998	Projet	Appui à la création d'emplois	3.884.528,08
	MEDA I	1997	1997	Projet	Appui au programme de mise à niveau de la formation professionnelle (MANFORM I)	39.726.292,56
	MEDA I	1999	2000	ABS	Programme d'appui à la réforme du système d'assurance maladie- Appui Budgétaire	40.000.000,00
	MEDA II	2000	2001	ABS	Programme d'appui à la réforme de l'éducation de base	39.794.475,10
	MEDA II	**2005**	**2006**	**ABS**	**Programme d'appui à la réforme de l'Enseignement secondaire en Tunisie**	**30.000.000,00**
	MEDA II	**2003**	**2004**	**ABS**	**Modernisation de l'enseignement supérieur**	**48.000.000,00**
	MEDA II	2002	2002	Projet	Tempus III (Projets européens communs, Bourses individuelles de mobilité, Mesures structurelles et complémentaires)	4.000.000,00
	MEDA II	2004	2004	Projet	Tempus IV (Projets européens communs, Bourses individuelles de mobilité, Mesures structurelles et complémentaires)	4.000.000,00
	MEDA II	**2006**	**2007**	**ABS**	**Programme d'appui au secteur de la formation professionnelle en Tunisie (MANFORM II)**	**30.000.000,00**
	IEVP	*2008*		*ABS*	*Programme d'appui à l'adéquation Education-Emploi en Tunisie*	*65.000.000,00*

I.2.3.2.4 : Perception des bailleurs de fonds et du Gouvernement relatif à la complémentarité et synergie entre les différentes modalités d'appui ;

Selon l'information recueillie lors de la phase de terrain :

- le gouvernement tunisien a une très bonne connaissance des instruments d'appui : jumelages, AT, projets, AB ce qui leur permet de faire des choix en amont sur la base des nécessités. Dans le passé, l'AB pour la gouvernance des affaires / finances publiques a appuyé des réformes appropriées avec un impact important. FAS, PAI. Aujourd'hui : ils demandent de l'AT dans les secteurs ou la stratégie et les politiques sont bien définies. Par ex. secteur privé micro : appui aux entreprises avec une stratégie claire & politique bien définie. Modernisation des services : besoin d'expertise internationale chère qui est difficile à justifier pour le budget de l'état. Avec le projet il y a des coûts de transaction plus bas pour mobiliser l'expertise. En revanche, ils demandent de l'AB dans des secteurs ou la stratégie / politique n'est pas bien définie ou marginale.

- Au niveau de CE il y a un forte niveau de collaboration / concertation entre les responsables des différents secteurs / programmes pour discuter les contributions des projets / programmes aux mêmes objectifs et pour identifier des thèmes ou les jumelages peuvent être démarrés. Jumelages utilisés soit en amont qu'en aval des programmes de coopération bilatérale. Jumelage qui précède ou suit des autres programmes. Le P3A est considéré un instrument très intéressant qui permet de mobiliser une expertise nécessaire et apprécié, qui permet d'appuyer la mise en œuvre des réformes ; mais délais très longs dans l'instruction des jumelages. P3A forte complémentarité / coordination / synergie avec les autres programmes. Il apporte l'appui institutionnel qui est difficile à mobiliser par d'autres moyens. Vraie coordination au niveau d'implémentation, plus difficile en amont du programme

La mission de terrain a permis de confirmer que le manque de coordination dans les documents de programmation ne se traduit pas par une absence de coordination

tout court qui est en revanche assurée soit au niveau de la CE à travers des échanges continus entre les différents gestionnaires de projets/programmes soit par la forte cohérence stratégique des différentes actions et par l'appropriation du Gouvernement qui en assure la coordination et la convergence opérationnelles.

CJ 2.3.3 L'AB a permis de réduire les coûts de transaction dans la fourniture et la gestion de l'aide extérieure

RESUMÉ CONSTATS :

La mission de terrain a permis de confirmer que les principaux bailleurs de fonds de la Tunisie ont agi de façon complémentaire et cumulative pour soutenir le Gouvernement dans ses efforts de libéralisation et d'assainissement de l'économie tunisienne ainsi que d'amélioration du climat des affaires. En particulier, la CE, la Banque mondiale et la Banque Africaine de développement se sont concertées régulièrement et ont coordonné et harmonisé leurs conditionnalités pour atteindre les principaux objectifs visés, d'une préparation conjointe des programmes, à l'établissement d'un cadre partagé de conditionnalité, à la gestion conjointe du suivi et des conditionnalités[35]. L'intervention coordonnée de ces trois bailleurs de fonds importants a constitué un support à la fois politique, technique et financier qui a raffermi la volonté de réforme des autorités et les a aidées à accélérer le rythme de ces réformes. De plus, la mission de terrain a permis de confirmer que ce haut niveau de coordination et d'harmonisation a permis aux bailleurs de fonds d'optimiser l'utilisation des ressources et au Gouvernement d'économiser en termes de suivi, de réunions et de production de documents, donnant lieu à une forte réduction des coûts de transaction dans la gestion des ABG par rapport à la gestion de programmes hypothétiques de la même envergure financière ayant trois contreparties différentes et séparées et, si possible, à des plans d'actions et/ou des conditionnalités différents. Néanmoins, comme le note le rapport d'évaluation de la FAS III, un partage plus étroit de l'assistance technique pour le suivi et la mise en commun des ressources analytiques d'accompagnement pourrait dégager des économies ultérieures.

Cette situation ne se répète pas dans le cas des ABS. Le fait que la CE soit le seul bailleur intervenant dans ces secteurs, avec la modalité de l'AB et les niveaux encore réduits de coordination parmi les bailleurs de fonds, crée des problèmes de superposition, avec la multiplication du nombre de bailleurs des négociations, des instances de dialogue et des travaux techniques.
À l'exception de l'ABG, l'harmonisation avec les autres bailleurs de fonds paraît très faible, voire absente. En général, on ne peut pas parler d'approches sectorielles au sens propre du terme (OCDE-CAD), car cette approche implique que le Gouvernement soit au poste de pilotage (condition donnée), mais aussi que les partenaires internationaux gèrent leurs contributions de manière harmonisée et complémentaire sous la coordination du Gouvernement (condition encore inexistante). Il est vrai que la forte coordination du Gouvernement diminue l'utilité des mécanismes de coordination autogérés par les bailleurs de fonds (qui ont néanmoins lieu), mais il faut reconnaître qu'une véritable approche sectorielle faciliterait le dialogue entre les partenaires extérieurs et les échanges d'expérience à partir de leurs contributions spécifiques et renforcerait l'efficacité des appuis. De plus, une telle approche permettrait de réduire les doubles emplois et les coûts relatifs.

Ce manque d'échanges se ressent particulièrement au niveau des analyses et des réflexions stratégiques secteur par secteur. La capitalisation des expériences est rendue difficile par un certain cloisonnement des programmes et par le manque d'instances institutionnalisées ouvertes aux partenaires. Certaines améliorations doivent être enregistrées bien qu'elles se réfèrent à une période relativement plus récente (montage du PEFESE actuellement en cours).

[35] voir I.2.3.1.1 : Mécanismes en place pour la gestion partagée de la part des bailleurs de fonds intéressés, avec la participation du Gouvernement, des phases de programmation, négociation, et suivi des programmes d'AB et I.2.3.1.2 : Gestion harmonisée et coordonnée des conditionnalités.

Le Gouvernement reconnaît que cette situation de cloisonnement des différents bailleurs de fonds au niveau de certains secteurs implique des coûts additionnels et se dit prêt à améliorer la coordination. Ceci dit, les représentants gouvernementaux soulignent le bon niveau de cohérence et de coordination qu'ils assurent entre les différentes contributions extérieures.

I.2.3.3.1 : Instances de négociation, dialogue et suivi coordonnés et conjoints ;

Information pertinente déjà fournie sous les indicateurs I.2.3.1.1 : Mécanismes en place pour la gestion partagée de la part des bailleurs de fonds intéressés, avec la participation du Gouvernement, des phases de programmation, négociation, et suivi des programmes d'AB & I.2.3.1.2 : Gestion harmonisée et coordonnée des conditionnalités.

En revanche, si on considère un groupe élargi de bailleurs de fonds, la mission de terrain a fait ressortir le manque d'une véritable approche sectorielle.
À part l'ABG, l'harmonisation avec les autres bailleurs de fonds paraît très faible sinon absente. En général, on ne peut pas parler d'approches sectorielles au sens propre du terme (OCDE-CAD), car cette approche implique que le Gouvernement soit au poste de pilotage (condition donnée), mais aussi que les partenaires internationaux gèrent leurs contributions de manière harmonisée et complémentaire (condition pas encore donnée sous la coordination du Gouvernement). Ce manque est lié d'une part à la forte coordination du Gouvernement, qui rend inutiles des mécanismes de coordination autogérés par les bailleurs de fonds, mais aussi à l'absence mentionnée d'une véritable approche sectorielle, qui faciliterait le dialogue entre les partenaires extérieurs et les échanges d'expérience à partir de leurs contributions spécifiques.

Ce manque d'échanges se ressent particulièrement au niveau des analyses et des réflexions stratégiques secteur par secteur. La capitalisation des expériences paraît rendue difficile par un certain cloisonnement des programmes et par le manque d'instances institutionnalisées ouvertes aux partenaires, qui permettrait de confronter les approches et les résultats. Certaines améliorations doivent être enregistrées bien qu'elles se réfèrent à une période relativement plus récente (montage du PEFESE actuellement en cours).

Comme déjà anticipé sous *I.2.2.1.3 : Le dialogue sur les politiques est coordonné par le Gouvernement et voit la participation des ministres intéressés et des bailleurs de fonds concernés,* la mission de terrain a aussi fait ressortir que :

- Un niveau de coordination étendue est très difficile à atteindre, à moins qu'il n'y ait des programmes conjoints comme les FAS. Le MDCI est sectorialisé par bailleur de fonds et cette structure ne favorise pas une coordination entre les différents donateurs. Il faut dire, toutefois, que la coordination sur les programmes sectoriels entre les donateurs directement impliqués, s'est améliorée significativement dans les dernières années suite à la création de groupes de travail sectoriels, bien que leur fonctionnement pourrait être amélioré.
- Au niveau général, le Gouvernement coordonne les réunions de présentation des Plans de Développement mais ces réunions se concentrent plutôt sur des aspects formels, soit le « financement du Plan », alors que les bailleurs de fonds souhaiteraient des réunions qui touchent aussi les aspects de contenu.
- En ce qui concerne les ABS, bien que les programmes visent entre les conditions une réunion entre les bailleurs de fonds et bien qu'un Comité de Pilotage soit prévu, le bailleur partage le sentiment que ce comité de coordination ne marche pas.
- La profondeur mais surtout la continuité du dialogue sur les programmes individuels pourraient être améliorées, même si un dialogue informel suffisamment régulier compense partiellement le manque d'une institutionnalisation des rencontres entre les parties entre une mission de suivi et l'autre.
- La CE, l'AFD et le KFWD sont en train de travailler ensemble pour mieux coordonner leurs interventions dans le secteur de la formation professionnelle / emploi. Ceci dit, il y a des problèmes de coordination au niveau de gouvernance / coordination avec le Gouvernement. Chaque bailleur a un interlocuteur différent : CE – MDCI – Mme Ben Romdhane ; AfD – MDCI mais autre référent ; KFWD – Min. des Affaires Etrangers.

Pour le Gouvernement, la coordination est là, les synergies sont là, les réunions liées aux programmes sont là ; en principe la possibilité d'envisager des réunions de coordination avec une envergure plus large ne pose aucun problème. Ceci dit, si d'une part le représentant du Gouvernement reconnaît que le cadre partenarial pourrait être amélioré avec des réunions de coordination élargies, d'autre part ils soulignent que le manque de coordination élargie aux bailleurs de fonds ne signifie pas que celle-là n'existe pas et n'implique pas un manque de cohérence.
Mission de terrain : Le Gouvernement reconnaît que cette situation de cloisonnement des différents bailleurs de fonds au niveau de certains secteurs implique des coûts additionnels et une forte dispersion. Les réunions de négociation et de suivi se multiplient, de fortes tensions se créent sur les ressources nécessaires à la gestion d'une multiplicité hétérogène de contributions. Les représentants du Gouvernement, tout en soulignant le bon niveau de cohérence et de coordination qu'ils assurent entre les différentes contributions extérieures, se disent prêts à améliorer la situation de dispersion et d'inefficacité existante.

I.2.3.3.2 : Réduction des duplications des réunions, missions, …

Le haut niveau de dialogue et concertation parmi les bailleurs de fonds des programmes d'ABF soit dans leur phase de programmation soit dans les phases de négociation ainsi que les progrès enregistrés en termes de collaboration et concertation entre les bailleurs de fonds dans les phases de suivi des programmes d'ABG d'une part (voir I.2.3.1.1 : Mécanismes en place pour la gestion partagée de la part des bailleurs de fonds intéressés, avec la participation du Gouvernement, des phases de programmation, négociation, et suivi des programmes d'AB) et l'évolution vers la définition des cadres des conditionnalités de plus en plus harmonisés et coordonnés d'autre part (voir I.2.3.1.2 : Gestion harmonisée et coordonnée des conditionnalités) ont entraîné un processus vertueux de réduction des coûts de transactions, non seulement pour les bailleurs de fonds (à travers la mise en commun des ressources mais aussi pour le Gouvernement en termes de suivi et de production des documents). Néanmoins, comme noté par le rapport d'évaluation de la FAS III un partage plus étroit de l'assistance technique pour le suivi et la mise en commune des ressources analytiques de suivi pourrait dégager des ultérieures réductions dans ce sens.

Mission de terrain : Le Gouvernement reconnaît que cette situation de cloisonnement des différents bailleurs de fonds au niveau de certains secteurs implique des coûts additionnels et une forte dispersion. Les réunions de négociation et de suivi se multiplient, de fortes tensions se créent sur les ressources nécessaires à la gestion d'une multiplicité hétérogène de contributions. Les représentants du Gouvernement, tout en soulignant le bon niveau de cohérence et de coordination qu'ils assurent entre les différentes contributions extérieures, se disent prêts à améliorer la situation de dispersion et d'inefficacité existante.

I.2.3.3.3 : Existence et adoption d'un cadre d'évaluation des performances harmonisé ;

Pour les ABG, l'information pertinente a été déjà fournie sous les indicateurs I.2.3.1.1 : Mécanismes en place pour la gestion partagée de la part des bailleurs de fonds intéressés, avec la participation du Gouvernement, des phases de programmation, négociation, et suivi des programmes d'AB & I.2.3.1.2 : Gestion harmonisée et coordonnée des conditionnalités. Alors que la CE est le seul bailleur à faire de l'ABS dans le secteur de l'éducation. Donc on ne peut pas parler d'un cadre d'évaluation des performances harmonisées. Cependant, tous les programmes intervenant au niveau sous-sectoriel s'encadrent dans les stratégies sous-sectorielles du Gouvernement qui donc peut être considéré comme le seul cadre de référence pour l'analyse des performances.

I.2.3.3.4 : L'adoption de l'approche sectorielle (voir indicateurs du CJ 2.3.2) permet de réduire les négociations individuelles avec les bailleurs de fonds et les coûts de transaction relatifs

Ici on peut remarquer que la mission de terrain a permis de confirmer que les principaux bailleurs de fonds de la Tunisie ont agi de façon complémentaire et cumulative pour soutenir le Gouvernement dans ses efforts de libéralisation et assainissement de l'économie tunisienne ainsi que d'amélioration du climat des affaires. En particulier, la CE, la Banque mondiale et la Banque Africaine de développement se sont concertées régulièrement et ont coordonné et harmonisés leurs conditionnalités pour atteindre les principaux objectifs recherchés. Une série de réformes majeures a ainsi été entreprise par le gouvernement tunisien. L'intervention coordonnée de ces trois bailleurs de fonds importants a constitué un support à la fois politique et technique et financier qui a raffermi la volonté de réforme des

autorités et les poussés à accélérer le rythme de ces réformes qui peut apparaître relativement lent quand on le compare à celui qui a caractérisé les réformes des pays de l'Est de l'Europe après 1990.

À côté de ces interventions de niveau global, les AB ont porté sur des aides sectorielles aux secteurs sensibles, en particulier celui de l'éducation et celui de la formation professionnelle, devenus prioritaires, compte tenu du problème persistant du chômage, en dépit des bonnes performances macro-économiques du pays. Le fait que la CE est le seul bailleur qui intervienne dans ces secteurs avec la modalité de l'AB et les niveaux encore réduits de coordinations parmi les bailleurs de fonds donne lieu à une situation ou le niveau de complémentarité et de coordination des aides n'ont pas eu la même intensité que pour les grandes questions de réforme économique, citées ci-dessus.

Comme déjà souligné, si les représentants du Gouvernement reconnaissent que le cadre partenarial pourrait être amélioré avec des réunions de coordination élargies, ils soulignent aussi que le manque des instances de dialogue et coordination élargie aux bailleurs de fonds ne signifie pas que celle-là n'existe pas et n'implique pas un manque de cohérence. Et encore (voir aussi I.2.2.1.3), soit les bailleurs soit le Gouvernement confirment qu'il est très difficile d'atteindre de niveaux de coordination étendue, à moins qu'il n'y ait des programmes conjoints comme les FAS. Le MDCI est sectorialisé par bailleur de fonds et cette structure ne favorise pas une coordination entre les différents donateurs. Il faut dire, toutefois, que la coordination sur les programmes sectoriels entre les donateurs directement impliqués, s'est améliorée significativement dans les dernières années suite à la création de groupes de travail sectoriels, bien que leur fonctionnement pourrait être amélioré.
Pour le Gouvernement, la coordination est là, les synergies sont là, les réunions liées aux programmes sont là ; en principe la possibilité d'envisager des réunions de coordination avec une envergure plus large ne pose aucun problème. Ceci dit, même si le représentant du Gouvernement reconnaît que le cadre partenarial pourrait être amélioré avec des réunions de coordination élargies, il souligne que le manque de coordination élargie aux bailleurs de fonds ne signifie pas que ce cadre n'existe pas et n'implique pas un manque de cohérence.

Sélection de références spécifiques pertinentes dans les documents analysés :
BAD, Tunisie : Programmes d'Appui à la Compétitivité I et II, Rapport d'évaluation de performance de programmes, 2006
« 3.3.4 L'absence de communication des rapports de l'Emprunteur sur l'état d'avancement du Programme, conformément aux dispositions générales des accords de prêt, est une insuffisance à relever. De tels rapports auraient permis de faciliter une revue régulière des actions menées et une réaction rapide à d'éventuels retards. Les autorités ont considéré que les aide-mémoire rédigés à l'occasion des missions de suivi ont pallié à cette insuffisance, et ce d'autant plus que, ni la Banque mondiale, ni l'Union européenne n'ont réclamé ces documents. Les rapports d'achèvement de l'Emprunteur des PAC I et II n'ont pas été, non plus, communiqués à la Banque. » (page 9)
« 4.3.2 Le décaissement des premières tranches des PAC I et II s'est effectué, sans retard, dès que les missions de suivi communes ont constaté les progrès réalisés. Pour le décaissement des autres tranches, la coordination n'a pas été bonne, notamment au niveau de l'examen des justificatifs. En effet, les autorités les transmettaient, d'abord, à la Banque mondiale qui les traitait avant de les envoyer à la Banque qui les traitait à son tour. Un envoi concomitant aux trois co-financiers aurait été plus efficient, ne serait-ce qu'en termes de gain de temps. La pratique adoptée s'est soldée, en outre, par des commissions d'engagement additionnelles qui pouvaient être évitées du côté tunisien. » (page 22)
« 4.3.3 Hormis l'examen des justificatifs, la concertation entre les co-financiers a été exemplaire. […]. Elle s'est, également, manifestée quand il s'est agi d'apprécier les demandes de dérogation relatives à des conditionnalités insuffisamment réalisées, compte tenu des indicateurs retenus au moment de l'évaluation. Ces dérogations ont été discutées et mises au point à la suite de séances de travail entre le staff des trois institutions et les experts du Gouvernement. La concertation à permis de retenir la souplesse et la flexibilité comme critères essentiels pour faire avancer l'exécution effective du programme. Cette méthode a permis des gains substantiels, notamment en évitant des coûts de transaction et des commissions d'engagement supplémentaires sur les prêts de la Banque et de la Banque mondiale, au cas les dérogations auraient été refusées. Cette attitude concertée des bailleurs de fonds a permis de renforcer la crédibilité des co-financiers du programme en Tunisie, ce qui a facilité l'appropriation des réformes. » (page

22-23)
«Par ailleurs, le Gouvernement a veillé au respect des conditions de mise en vigueur des prêts, si bien que les délais ont été respectés. En revanche, le Gouvernement n'a pas transmis les rapports de suivi du programme. En outre, il a transmis les justificatifs des décaissements, d'abord, à la Banque mondiale qui les examinait avant qu'ils ne soient transmis à la Banque. Cette approche a inutilement allongé les délais de décaissement et engendré un surcoût de commissions d'engagement. Enfin, la recherche d'un large consensus politique et social autour des réformes a ralenti le rythme de mise en œuvre, alors que l'absence de transparence dans l'attribution de la licence GSM est un signal négatif en matière de bonne gouvernance. » (page 27)
« On note une insuffisance dans l'élaboration et la transmission des rapports périodiques d'avancement des réformes exécution et des rapports d'achèvement ; » (annexe 3, page 4)

BAD, Tunisie : Programmes d'Appui à la Compétitivité III, Rapport d'Achèvement, février 2009
« Les autorités ont fourni la documentation nécessaire au suivi de l'exécution du programme, et ont régulièrement transmis les rapports d'audit réalisé par le Contrôle général des finances, conformément aux dispositions convenues. Le rapport d'achèvement a été transmis par les autorités, lors de finalisation du présent rapport d'achèvement par la Banque. En outre, les missions conjointes de la Banque et des co-financiers, ainsi que les discussions régulières avec les autorités, ont permis d'effectuer un suivi étroit du programme. » (page 7)
« Certaines mesures qui ne relevaient pas de conditions de décaissement n'ont pas fait l'objet de suivi aussi conséquent que les conditions. Néanmoins, il est à noter que, dans certains cas, le Gouvernement est même allé au-delà du strict respect des conditions formelles du prêt, ce qui dénote une réelle volonté de mettre en œuvre les réformes et d'atteindre les objectifs, indépendamment des considérations de décaissement. La DGP (MDCI) dispose de ressources humaines compétentes pour assurer le suivi du programme et a assuré une coordination efficace entre les entités gouvernementales impliquées. » (page 12)
« Le suivi et l'évaluation ont été conformes aux dispositions contractuelles. L'emprunteur a soumis des rapports d'audit et le rapport d'achèvement. » (annexe 1, p.1)

Union européenne, République de Tunisie, Evaluation Finale de la Facilité d'Ajustement Structurel III, IDC, Novembre 2005
« 139. Le *dialogue de politique* en préparation du programme a été largement concerté entre les trois bailleurs de fonds, comme relevé au para. 37. Par exemple, en juillet 2001 une mission conjointe de préparation a eu lieu à la demande de l'UE, dans le but, atteint, de dégager une matrice commune aux trois institutions. De plus, on a vu que les trois bailleurs de fonds ont réagi rapidement et de manière également concertée aux événements de septembre 2001, de manière à offrir au Gouvernement plus de souplesse dans le décaissement des fonds. L'expérience en matière d'efficacité de l'aide montre qu'un dialogue de politique concerté entre les bailleurs de fonds a toujours plus de chance de réussir qu'un dialogue isolé. La FAS III est une illustration de cette leçon de l'expérience. »
« 140. *Conditionnalités*. Une conséquence de cette concertation est que les bailleurs de fonds ont pour l'essentiel utilisé la même matrice de conditionnalités (voir annexes). Cette excellente concertation s'est également matérialisée lors de l'évaluation de la réalisation des conditionnalités. Les trois bailleurs de fonds ont adopté une position identique quant à la réalisation des conditionnalités, notamment pour ce qui concerne la tranche TIC, qui n'a été décaissée par aucun des trois donateurs. De même, les « waivers » accordés par la Banque mondiale pour ce qui concerne [certaines conditionnalités] ont eu comme contrepartie des conditionnalités jugées « partiellement satisfaites » par la CE – sans empêchement du déblocage de la tranche correspondante. De façon générale, de nombreux documents attestent des échanges permanents de vues et d'information entre les bailleurs de fonds concernant leur appréciation des progrès des mesures de la matrice. De nombreuses missions de suivi conjointes ont également été menées, même si cela ne semble pas avoir été systématique. Par exemple, une mission de suivi conjointe s'est déroulée à Tunis en mai 2004 pour faire le point sur l'état d'avancement des tranches 'secteur financier' et 'Environnement de l'investissement privé'. Les interviews menées avec le Gouvernement par les évaluateurs confirment que cette qualité de coordination a grandement facilité le travail du Gouvernement dans la conception, mais aussi dans la mise en œuvre des mesures prévues. » (page 48)
« 141. Il faut toutefois noter que la traduction juridique de la matrice commune ne s'est pas faite de la même manière dans les différentes conventions de financement des bailleurs de fond. Notamment, la Banque mondiale a distingué dans son Loan Agreement des conditionnalités « stars » – dont la réalisation était une condition impérative des décaissements, alors que la CE a considéré que toutes les conditionnalités avaient le même statut et par conséquent devaient toutes être satisfaites avant le décaissement de chaque tranche. Nous verrons ci-dessous que ces implémentations juridiques différentes ont donné lieu à des décalages dans les décaissements entre bailleurs de fonds. »

(pages 48-49)

« 143. *Décalages de décaissement*. Si, comme on l'a noté, l'évaluation des conditionnalités a été concertée entre les bailleurs sur le fond de l'analyse, son organisation pratique n'a pas été aussi coordonnée que l'avait été le dialogue de politique. Outre le fait déjà relevé que les conditionnalités n'ont pas été transcrites de manière identique par les donateurs dans leurs documents de prêt/don respectifs, le travail d'évaluation des conditionnalités n'a pas été organisé de manière identique. Particulièrement, la CE ayant donné le même poids juridique à toutes les conditionnalités, elle les a par conséquent toutes évaluées avec le même soin et le même détail. Enfin, de même, l'assistance de suivi qu'a prévu la CE (voir ci-après) n'a pas été partagée avec les autres bailleurs de fonds. » (page 49)
« […] la conséquence logique de l'excellente coordination entre les bailleurs de fonds du programme aurait pu être une mise en commun des ressources analytiques de suivi. Ceci aurait facilité l'évaluation concertée des conditionnalités et contribué à alléger la tâche du Gouvernement dans le suivi du programme. » (page 50)

Sources :

- Documents relatifs à l'existence et des mécanismes de gestion partagée des phases de programmation, négociation, et suivi des programmes d'AB (y compris les comptes rendus des réunions des groupes de travail, si disponibles).
- Conventions de financement des programmes d'ABG et ABS de la CE et des autres bailleurs des fonds (notamment Banque Mondiale et Banque Africaine de Développement), et leurs annexes (surtout matrices des conditionnalités).
- Documents des programmes d'AT pertinents de la CE et des autres bailleurs de fonds (conventions de financement, documents de suivi et évaluation) ;
- Données et statistiques du Ministère des Finances (budget de l'Etat) & Données et statistiques sur les allocations et transferts des fonds des bailleurs de fonds.

Méthodes :

- Analyse documentaire
- Entretiens
- Observation qualitative : groupes de discussion.
- Croisement des informations : sources (documents / informations qualitatives orales)

Entretiens:

DELEGATION DE L'UNION EUROPEENNE	
Chef de la Coopération	F. Millecam
Section Opérations 1	F. Seiderer
Chef de la section : « Société civile, Emploi, Formation Professionnelle, Changement de climat et environnement, énergie	M. Mina
Section Opérations 2	G. Villa
Section Opérations 1	J.Adan
AUTORITES NATIONALES ET BENEFICIAIRES	
MDCI	Mme. Romdane

Ministère des Finances- Direction du Budget, Direction de la Prévision	Mr. Saâdaoui Mme. Faouzia Saïed Mr. Ali Saadi
ETATS MEMBRES UE - AUTRES BAILLEURS DE FONDS	
AFD	Goudiardr
BAD	A.H. Kouassi
Banque Mondiale	Ndiop

ANNEXE 14: E1 NIVEAU 3- REALISATIONS (INDUCED OUTPUTS)

QE 3.1

Dans quelle mesure y a-t-il eu une augmentation des recettes nationales, et une amélioration de la discipline fiscale et de la gestion macroéconomique et à quel niveau l'aide budgétaire a-t-elle contribué ?

REPONSE :

Un grand effort a été produit par le gouvernement tunisien ces quinze dernières années pour garantir un équilibre budgétaire en mesure d'éviter la montée de l'inflation, et en même temps de sauvegarder les investissements publics et les politiques sociales. La Tunisie a remarquablement réussi à maintenir un cadre macro-économique et budgétaire rigoureux. Au cours des dix dernières années, il n'y a pas eu de dérapages en dépit d'une conjoncture économique internationale souvent difficile et d'une crise économique forte en Europe, premier partenaire commercial de la Tunisie.

Le Gouvernement a réalisé une réforme fiscale complexe qui a permis de compenser les pertes des recettes douanières dues à la libéralisation du commerce international et de redistribuer le poids de la fiscalité, en gardant la pression fiscale à des niveaux relativement contenus (passée de 20,5 à 22,5% entre 1995 et 2007).

D'autre part, la dépense publique a été bien encadrée et contenue dans les limites nécessaires pour ne pas dépasser les objectifs fixés en matière de déficit budgétaire par rapport au PIB. Si les ressources propres dans la période considérée ont augmenté à un rythme moyen de 8% par an, les dépenses ont progressé un peu plus lentement (7%) reflétant l'attitude prudente qui a caractérisé le Gouvernement dans la gestion budgétaire. Le déficit budgétaire a été contrôlé autour de 3% du PIB, pendant toute la période, avec une tendance à la baisse ces dernières années. La réduction de la dette publique a permis de réduire le poids du service de la dette en intérêts dans l'ensemble des dépenses budgétaires. Notamment, la dette extérieure est passée de 38,5% à 28,9% du PIB entre 1995 et 2008, suite à la décision du Gouvernement d'utiliser les revenus des privatisations pour en réabsorber une partie importante. La dette totale a baissé ces cinq dernières années, de 58,3% à 47,5% du PIB.

Une forte stabilité macroéconomique a été assurée sur toute la période. Les capacités de maîtrise de l'inflation ont été augmentées, les réserves en devises ont plus que doublé en mois d'importations couverts, les politiques de taux de change ont été discrètes par rapport aux fluctuations du marché.

Les conditionnalités contenues dans les FAS ont été respectées et le Gouvernement, pour sa part, a fait beaucoup plus en termes de réforme fiscale et gestion de la

dette publique extérieure.

Le partenariat politico-institutionnel assuré par l'AA, dont les FAS sont une expression d'appui et d'encouragement concrète, a représenté le cadre de référence politico-institutionnel dans lequel les politiques de stabilité fiscale et macroéconomique ont été poursuivies avec succès. Les conditionnalités et le dialogue associés aux FAS, à leur tour, ont fourni un appui technique ponctuel à la mise en œuvre des réformes et ont permis un suivi rapproché de certaines mesures importantes.

CJ 3.1.1 Amélioration des recettes nationales et de la politique fiscale

RESUMÉ CONSTATS :

Les **ressources propres de l'Etat**, y compris les recettes de privatisation et les dons, se sont accrues à un rythme important sur toute la période avec un taux de croissance moyen de 7% ; néanmoins il faut relever que ce taux moyen comprend des variations importantes (soit entre 3% et 18%) selon les différentes recettes. En particulier :

- les ressources propres ont augmenté à un taux de croissance moyen de 8% (avec une hausse remarquable en 2008 de +19,8% contre 8,4% en 2007) ;
- les recettes fiscales sont également passées à 19,1% en 2008, contre 12,3% en 2007, atteignant environ 11.321 MDT ou 82,6% du total des ressources propres, ce qui a représenté une pression fiscale de 22,8%, contre 21,1% en 2007 ; alors que
- les recettes non fiscales ont enregistré des taux de croissances très variables avec des années de croissance positive suivies par des années de croissance négative ; croissance positive souvent liée aux revenus de participation de l'Etat dans des entreprises publiques, au recouvrement de prêts ou encore aux produits de privatisation qui, en 2006, ont contribué de façon déterminante au résultat de +51% (recettes de la privatisation de Tunisie Telecom). (voir I.3.1.1.1 – Tableau 3.1.1)

En ce qui concerne la **politique fiscale**, il est à remarquer que dans le cas de la Tunisie, la libéralisation des échanges et le démantèlement tarifaire associés aux Accords d'Association n'ont globalement pas eu d'impact fiscal négatif grâce aux réformes mises en place et à une compensation des différents gisements fiscaux. La chute des recettes douanières (de 22% des recettes fiscales en 1995 à seulement 5,7% en 2008) a été plus que compensée, dans un premier temps par une augmentation sensible des recettes de TVA (de 25% des recettes fiscales en 1995 à 32% en 2008) puis dans un second temps par une forte augmentation de la fiscalité directe, alimentée par la forte croissance du secteur exportateur (voir I.3.1.1.1 – Tableau 3.1.2). L'exemple tunisien montre donc que la libéralisation des échanges n'est pas nécessairement synonyme de pertes de recettes fiscales et de contraction des finances publiques, pour autant que cette transition soit soutenue par des politiques économiques, commerciales et fiscales appropriées et accompagnées.

Pour conclure, il est à signaler que l'augmentation des impôts directs par rapport aux impôts indirects, et la croissance de la TVA parmi les impôts indirects, sont des signes importants d'une politique fiscale moderne améliorée. (I.3.1.1.1 – Tableau 3.1.2)

La bonne performance de la Tunisie en termes d'évolution des recettes a été possible grâce à la priorité accordée par le Gouvernement à ce domaine avec l'appui de la CE, de la BM et de la BAD à travers les FAS. En fait, parmi les défis de l'économie tunisienne indiqués soit dans les Plans de développement du Gouvernement soit dans les Conventions de Financement des FAS, on retrouve le thème de la réforme fiscale déclinée sous plusieurs formes. En particulier, le thème des réformes fiscales est poursuivi par les différents FAS qui se sont succédé, incluant :
- La FAS I qui prévoit des « **Réformes fiscales pour compenser la perte des recettes douanières dérivant de l'entrée en vigueur de la ZLE** (mesures visées : extension TVA, élimination de l'exonération de la TVA sur les importations de biens d'équipement,…) »
- La FAS III – Composante Cadre Macro-économique qui envisage le renforcement de la stabilité du cadre macro-économique […] (ii) par la préparation d'un **plan d'élargissement de l'assiette fiscale**, destiné à donner aux finances publiques un degré plus élevé de flexibilité et de viabilité à long terme.
- La FAS IV : Maintien du cadre macroéconomique et budgétaire : **Adoption d'un plan d'action pour la réforme de la fiscalité**.

La pertinence des conditionnalités incluses dans les FAS est forte et répond aux défis de l'économie ainsi qu'aux plans du Gouvernement mais dans une démarche de nature très graduelle et prudente. Ainsi, toute une série d'actions à la fois réglementaires et opérationnelles ont été mises en place par le Gouvernement avec l'appui des trois bailleurs de fonds (CE, BAD, BM). En particulier des réformes ont été introduites depuis le début de la période de partenariat en prévision des manques à gagner liés à la création de la zone de libre-échange avec l'UE. Il y a lieu de rappeler ici qu'entre 1996 et 2008, la zone de libre-échange avec l'UE a provoqué un manque à gagner en termes de recettes douanières de l'ordre de 7,9% des recettes fiscales totales qu'il a fallu remplacer. Parmi les réformes introduites[36] :

- La création d'un Conseil National de la Fiscalité (décret 2001-1250). [FAS III, *Renforcement de l'assiette fiscale et de la viabilité fiscale à moyen et long terme :* Mesure 3.1. Publication du Décret d'établissement du Conseil National de la Fiscalité] ;
- La promulgation d'un ensemble de textes législatifs dans le but d'améliorer la transparence des procédures fiscales, en particulier le code des droits et obligations de la fiscalité ; ainsi que des actions visant la révision de la politique fiscale d'incitation. [FAS III B.1 *Accroître la participation de l'investissement privé* - mesures 4.1 & 4.2 remplies visant : la réalisation et adoption par le Gouvernement d'un Plan d'Action pour promouvoir l'investissement privé sur la base des conclusions de l'étude ; et FAS III : *B.2 Amélioration des relations entre autorités fiscales et entreprises privées* - mesures 5.1 & 5.2 remplies visant la Soumission du Code des Droits et des Procédures Fiscaux à la Chambre des Députés et l'adoption des textes d'application prévus par le Code des Droits et des Procédures Fiscaux]
- La simplification des procédures pour la création et l'opération des entreprises privées et l'accélération du processus de dédouanement (y compris le passage à un système électronique pour la totalité des opérations de dédouanement) ; [FAS III, B.3 - mesures 6.1 & 6.2. « Réduction, à un maximum de trente jours après demande, des délais de remboursement des crédits de TVA au profit des exportateurs » et « Etablissement de l'interface entre « Tunisia Trade Net » et « Customs

SINDA »]

- L'accélération des délais pour le remboursement de la TVA ; [conditionnalités de la FAS IV : « Modifier par la loi de finances le taux d'avance sur le 'remboursement immédiat' de TVA pour les entreprises ayant des comptes certifiés pour le porter de 15 à 25% » et « Inscrire dans le projet de loi de finances pour 2006 une augmentation à 35% du taux d'avance sur le 'remboursement immédiat' de TVA pour les entreprises ayant des comptes certifiés »]
- La préparation et l'adoption d'un « Plan d'action pour la réforme de la fiscalité » qui ont mené à l'introduction de dispositions fiscales, parmi lesquelles : la diminution de l'impôt sur les sociétés de 35% à 30% pour la plupart des secteurs économiques ; un premier rapprochement du régime de taxation des entreprises *onshore* et *offshore* ; la restitution à 100% des crédits de TVA ; la création de la Direction Générale des Entreprises (guichet unique pour les grandes entreprises) et la restructuration en cours de la Direction Générale des Impôts ; [conditionnalités de la FAS IV : « Adoption d'un plan d'action pour la réforme de la fiscalité ; Modifier par la loi de finances le taux d'avance sur le 'remboursement immédiat' de TVA pour les entreprises ayant des comptes certifiés pour le porter de 15 à 25% » et « Inscrire dans le projet de loi de finances pour 2006 une augmentation à 35% du taux d'avance sur le 'remboursement immédiat' de TVA pour les entreprises ayant des comptes certifiés]
- L'élargissement du champ d'assujettissement à la TVA ; [FAS I] (I.3.1.1.2)

Globalement, il faut remarquer que toutes les conditionnalités prévues dans ce domaine ont été totalement satisfaites ou partiellement satisfaites (c'est le cas notamment de l'adoption du « Plan d'action pour la réforme de la fiscalité prévu par la FAS IV et de l'objectif initial d'atteindre un solde positif en 2008, toujours FAS IV) et que toutes les tranches relatives ont été décaissées suite à la vérification de la conformité des politiques et actions mises en place par les autorités tunisiennes vis-à-vis des objectifs et des mesures prévus par les conditions des dispositions techniques des Convention de financement des FAS. (I.3.1.1.7)

Il est intéressant ici de se référer aux analyses du Rapport PEFA de juin 2010 qui confirment une bonne gestion de la fiscalité tunisienne à travers la série de réformes mentionnées ci-dessus (*voir Indicateurs PI-13 à 15*). On peut y lire en effet : « La législation fiscale tunisienne est en évolution constante. L'outil fiscal, en effet, a été et demeure encore un instrument privilégié des autorités pour inciter et guider les investisseurs locaux et étrangers et notamment encourager les investissements destinés à promouvoir les exportations, la production agricole ou le développement des régions défavorisées » (*Indicateur PI-13*). Toutefois, le rapport exprime un certain nombre de réserves qui concernent deux aspects majeurs de la fiscalité tunisienne, nécessitant de plus amples efforts de rationalisation et de réforme : i) une meilleure appréhension du coût des très nombreux dégrèvements fiscaux et une révision progressive de cette dépense fiscale en vue de sa rationalisation et de sa diminution progressive de manière à ce que la croissance de l'investissement privé ne soit pas excessivement dépendante des exonérations fiscales. (*voir Indicateur PI-13 (i)*). ii) Une réduction du nombre de taxations d'office qui est apparu fort élevé et un recours plus fréquent des contribuables aux commissions établies par la DGI pour leur permettre d'avoir recours à la conciliation et d'éviter le recours très fréquent aux tribunaux en matière de fiscalité (voir Indicateur PI-13 iii).

À côté des réformes de la fiscalité, le Gouvernement a poursuivi une politique visant à contenir les **dépenses courantes** et les investissements, en vue de réduire progressivement leur niveau par rapport au PIB. Sur la période considérée, les dépenses du budget de l'Etat ont augmenté à un taux moyen annuel de 7%, c'est-à-dire

dans une proportion moindre par rapport au taux des recettes, favorisant une diminution du déficit budgétaire (hors dons et privatisations) qui a atteint 2,8% du PIB en 2006, contre plus de 4% en 1996-1997. (voir I.3.1.1.3 – Tableau 3.1.4)

Au niveau du budget de l'Etat, les quinze dernières années ont été marquées par une pression fiscale qui – à l'exception de 2008 (22,8%) - est restée essentiellement inchangée -dans une fourchette de 20-21% sur la période 1995-2007- et une maîtrise des dépenses, avec des soldes budgétaires contenus, dont le financement a été assuré principalement par des ressources intérieures. (I.3.1.1.3)

Globalement, la politique macroéconomique prudente mise en place par le Gouvernement est reflétée par la stabilisation du **déficit budgétaire,** autour de 3% du PIB dans les 5 dernières années, et par une bonne maîtrise, dans un contexte difficile, ainsi que par la réduction de la **dette publique**.

Le **déficit budgétaire**, hors dons et recettes de privatisation, a été maîtrisé autour de 3,5% du PIB en 2002 et 2003 contre 3,8% en 2001, grâce à une importante réduction des dépenses de fonctionnement et d'équipement et un accroissement substantiel des recettes non fiscales. Le financement du déficit a été assuré, essentiellement, par des émissions de bons du Trésor. La poursuite de la discipline budgétaire avait même permis de réduire le déficit budgétaire à 2,8% du PIB en 2004, mais il est remonté à 3,2% du PIB en 2005, en raison principalement de l'accroissement des subventions accordées par le Gouvernement à la consommation des produits pétroliers, malgré une série d'ajustements à la hausse des prix au consommateur.

La maîtrise des dépenses hors subventions et la hausse des recettes non fiscales à partir de 2003 ont permis d'engendrer des recettes supplémentaires, alors que les dépenses ont augmenté, mais dans une proportion moindre, favorisant une amélioration du déficit budgétaire (hors dons et privatisations) qui a baissé à 2,8% du PIB en 2006, niveau bien inférieur au taux de 3,6 % projeté dans la Loi de Finances. Néanmoins, l'objectif initial d'atteindre un solde positif en 2008 a été ensuite reporté à 2009 dans le cadre budgétaire à moyen terme, à cause de la hausse des prix internationaux du carburant et des produits alimentaires, dont les prix intérieurs sont subventionnés. Une amélioration sensible a toutefois été enregistrée en 2008 avec un déficit budgétaire (hors privatisations et dons) qui s'est situé à environ 1,2% du PIB, soit un niveau record et en deçà de celui prévu par la Loi de finances complémentaire (soit 3% du PIB). Cette performance s'explique par le bon comportement des recettes propres et ce, malgré les pressions engendrées par la hausse des prix mondiaux des produits de base, comme les céréales et les carburants, ayant nécessité l'adoption d'une loi de finances complémentaire. (voir aussi tableaux sous I.3.1.1.4).

Le bon comportement des finances publiques tunisiennes est aussi souligné par le Rapport PEFA qui affirme : « Cette bonne performance des finances publiques s'explique par les facteurs suivants :

- Le bon comportement des recettes fiscales et non fiscales (hors fiscalité pétrolière) en relation avec l'évolution favorable des échanges extérieurs (recettes douanières) et de l'activité économique (l'impôt sur les sociétés, la TVA et les bénéfices des entreprises publiques).
- La forte augmentation du produit de la fiscalité pétrolière et des revenus pétroliers et gaziers (surtout en 2008) due à une augmentation de la production

nationale du pétrole brut en 2007 suite à la mise en production de nouveaux gisements et l'augmentation des prix du pétrole sur le marché international surtout en 2008.

- La poursuite de la maîtrise des dépenses publiques hors dette publique.
- La gestion dynamique de la dette publique. (*Voir Rapport PEFA, partie introductive 2.2 relative à la « description des objectifs budgétaires »*)

Toutefois, le Rapport, tout comme les conclusions des consultations de l'Article 4 du FMI avec les autorités tunisiennes, insiste sur la nécessité de rationaliser les subventions et de les cibler sur les couches les plus pauvres de la population. (HI)

Les performances en matière de réduction de la dette publique ont été supérieures aux attentes. La mise en place d'une politique active de gestion de la dette, la restructuration de la dette extérieure pendant la période 2005-2007 et la décision de consacrer au moins deux tiers des recettes de privatisation (la privatisation partielle de Tunisie Telecom a rapporté – en 2006 – 2,35 milliards de dollars dans les caisses de l'Etat) à l'allégement de la dette publique par une politique active de remboursement, représentent des signes très encourageants de la volonté du gouvernement tunisien de réduire le poids du service et le besoin de financement du Trésor. Le taux d'endettement public extérieur enregistre une amélioration très significative entre 1995 (38,5% du PIB) et 2008 (28,9%), tendance qui s'est accentuée depuis 2003. Ceci correspond également à une réduction de l'endettement total de l'Etat tunisien. La dette totale du secteur public est passée de 58,3% du PIB en 2005 à 50,7% en 2007, puis à 47,5% en 2008. En particulier, l'utilisation d'une partie des recettes de privatisation a permis de réduire le stock de la dette extérieure à long et moyen terme. (I.3.1.1.5)

De nouveau, comme c'était le cas dans le domaine de la réforme fiscale, la bonne performance de la Tunisie en termes de gestion de la dette a été possible grâce à la priorité accordée par le Gouvernement à ce domaine avec l'appui de la CE, de la BM et de la BAD à travers les FAS, notamment les FAS III et IV, qui envisageaient :

- la mise en fonctionnement de la base de données unifiée et informatique sur la dette extérieure publique et privée (FAS III – Mesure 2.1) ;
- l'Adoption d'un Plan d'Action pour la gestion active de la dette publique (FAS III – Mesure 2.2) ;
- la mise en place d'une unité (middle office) au sein du Ministère des Finances chargé de la formulation de la stratégie de la gestion de la dette publique (FAS IV) ;
- la création d'une structure au sein du Ministère des Finances chargée de la gestion intégrée de la dette publique (FAS IV) ; et
- la publication d'un rapport sur la gestion de la dette publique (FAS IV).

Toutes ces mesures ont été dûment validées lors des décaissements des tranches auxquelles elles étaient liées et l'approche plus intégrée promue par les FAS a facilité la mise en œuvre d'une stratégie de résorption de la dette, qui - grâce aux ressources des revenus des privatisations - a déjà permis de réduire l'encours de la dette publique. Elle a également permis : une gestion plus active pour la couverture et le suivi des risques de taux d'intérêts sur les marchés financiers internationaux (ex : reconversions de taux variable à taux fixe) ; une gestion active des réserves de change ; et le refinancement des risques par de nouvelles émissions obligataires de bons du trésor à long terme sur le marché local.

Cette gestion prudente de la dette publique (notamment la réduction significative de la dette publique extérieure) a permis à la Tunisie de maintenir une cotation crédit stable BBB/BAA2 par les agences de notation. Ceci a donné une marge de manœuvre au Gouvernement pour la mise en œuvre d'un paquet fiscal (équivalent à 1,4% du PIB), début 2009, en vue de stimuler l'économie, visant les travaux publics, le renforcement de la maintenance des infrastructures et l'accélération de divers projets d'investissement. Cette analyse est confirmée par celle menée dans le cadre du Rapport PEFA (*voir Indicateur PI-17*).
L'endettement extérieur global de l'économie tunisienne est en baisse également, même s'il reste relativement élevé : 68,3% du PIB en 2004, 58% en 2006 et 52,8% en 2008. Les risques sont limités par le fait que 80% de ce stock est à long terme, qu'il ait été en grande partie négocié auprès d'organismes officiels multilatéraux ou bilatéraux, et que 75% aient été contractés à des taux d'intérêt fixes.

Pour terminer le cadre, l'analyse du **besoin global de financement extérieur** montre que le poids relatif de l'aide internationale (sous forme de dons) couvre en moyenne - entre 1998 et 2008 - 3% du besoin total de financement et 0,4% du PIB. Selon le FMI (Consultations de 2009 au titre de l'article IV, Déc. 2009), « les besoins d'emprunts extérieurs sont limités », grâce aux revenus des privatisations et aux ressources du système bancaire. Le rapport admet que le système bancaire national pourrait financer à lui seul le déficit budgétaire additionnel de 2009 (+1,5%, pour faire face à la crise économique) sans porter préjudice aux besoins de financement de l'économie. D'autre part, le rapport souligne les capacités de l'économie tunisienne de résister aux chocs extérieurs, ayant consolidé sa position, grâce, notamment:

- à l'augmentation des réserves qui, entre 2001 et 2008, sont passées de 2,5 à 5 mois d'importations et de 55% à 150% de la dette à court terme), et
- à la réduction relative de la dette extérieure qui, entre 2001 et 2008, est passée de 148% à 83% des exportations. (I.3.1.1.6)

I.3.1.1.1 : Evolution des recettes (en distinguant recettes totales, recettes fiscales, prêts et dons)

Les ressources propres de l'Etat, y compris les recettes de privatisation et les dons, se sont accrues à un rythme important sur toute la période avec un taux de croissance moyen de 7% ; néanmoins il faut relever que ce taux moyen comprend des variations importantes (soit entre 3% et 18%). En particulier les ressources propres ont cru à un taux de croissance moyen de 8% (avec une hausse remarquable en 2008 +19,8% contre 8,4% en 2007). Les recettes fiscales ont également progressé de 19,1% en 2008 contre 12,3% en 2007, atteignant environ 11.321 MDT ou 82,6% du total des ressources propres, ce qui a représenté une pression fiscale de 22,5% contre 20,8% en 2007. En revanche les recettes non fiscales ont enregistré des taux de croissances très variables avec des années de croissance positive suivie par des années de croissance négative. De plus il faut noter qu'entre 2006 et 2008 une grande partie de ces recettes a été constituée par les revenus de participation de l'Etat dans des entreprises publiques et par le recouvrement de prêts et que les produits de privatisation ont contribué de façon déterminante au résultat de +51% en 2006 (recettes de la privatisation de Tunisie Telecom).
Il est à remarquer que dans le cas de la Tunisie, la libéralisation des échanges et le démantèlement tarifaire associés aux Accords d'Association n'a globalement pas eu d'impact fiscal négatif grâce aux réformes mises en place et à une compensation des différents gisements fiscaux. La chute des recettes douanières (de 22% des recettes fiscales en 1995 à seulement 5,7% en 2008) a été plus que compensée, dans un premier temps par une sensible augmentation des recettes de TVA (de 25%

des recettes fiscales en 1995 à 32% en 2008) puis dans un second temps par une forte augmentation de la fiscalité directe, alimentée par la forte croissance du secteur exportateur (voir tableaux suivants).

L'exemple tunisien montre donc que la libéralisation des échanges n'est pas nécessairement synonyme de pertes de recettes fiscales et de contraction des finances publiques. Pour autant que cette transition soit soutenue par des politiques économiques, commerciales et fiscales appropriées et accompagnées.

Il est à signaler que l'augmentation des impôts directs par rapport aux impôts indirects, et la croissance de la TVA parmi les impôts indirects, est un signe important d'une politique fiscale moderne améliorée.

Tableau 3.1.1 : Evolution des ressources budgétaires de l'Etat (MTND)

Année	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Revenus pétroliers et gaz	317	322	209	273	266	177	194	195	185	221	284	289	290	370
- Revenus pétroliers	*258*	*241*	*117*	*190*	*169*	*30*	*32*	*70*	*49*	*61*	*82*			
- Redevances gaz	*59*	*81*	*92*	*84*	*97*	*147*	*162*	*125*	*136*	*160*	*202*			
Revenus des participations et des EPIC	214	261	238	153	167	274	224	377	493	508	311			
Excédents												545	581	977
Recouvrement prêts	57	47	54									223	206	257
Versements descaisses de sécurité sociale	57	57	57											
Autres	76	97	77											
Dons extérieurs				**75**	**83**	**34**	**79**	**84**	**48**	**36**	**70**	**44**	**38**	**192**
Produits de privatisation				313	1	342	11	339	8	125	170	580	391	147
Autres ressources non fiscales				512	407	367	366	429	457	572	542	403	430	446

Source: INS et Ministère des Finances

Tableau 3.1.2 : Evolution et décomposition des recettes fiscales (MTND) et leur pression durant la période 1995-2008

Année	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Recettes fiscales ordinaires	**3.231,3**	**3.596,5**	**4.036,1**	**4.552,8**	**4.923,3**	**5.326,4**	**5.844,5**	**6.032,7**	**6.630,8**	**7.253,9**	**7.904,2**	**8.469,9**	**9.508,1**	**10.320,9**
Impôts directs (MTND)	**737,7**	**892,0**	**1.109,9**	**1.285,8**	**1.383,7**	**1.596,9**	**1.827,7**	**2.024,6**	**2.176,8**	**2.385,2**	**2.886,1**	**3.106,8**	**3.697,6**	**4.560,9**
%	***22,1***	***23,6***	***26,2***	***27,0***	***26,6***	***28,1***	***31,3***	***33,6***	***32,8***	***32,9***	***36,5***	***36,7***	***38,9***	***44,2***
Impôts sur les revenus (MTND)	487,4	640,7	676,7	771,8	892,7	1.022,0	1.152,8	1.213,9	1.309,0	1.436,8	1.524,2	1.717,0	1.948,8	**2.145,8**
%	*14,6*	*16,9*	*16,0*	*16,2*	*17,1*	*18,0*	*19,7*	*20,1*	*19,7*	*19,8*	*19,3*	*20,3*	*20,5*	*20,8*
Impôts sur les sociétés (MTND)	250,3	251,3	433,2	514,0	491,0	574,9	674,9	810,7	867,8	948,4	1.361,9	1.389,8	1.748,8	**2.415,1**
%	*7,5*	*6,6*	*10,2*	*10,8*	*9,4*	*10,1*	*11,5*	*13,4*	*13,1*	*13,1*	*17,2*	*16,4*	*18,4*	*23,4*
Impôts indirects (MTND)	2.493,6	2.704,5	2.926,2	3.267,0	3.539,6	3.729,5	4.016,8	4.008,1	4.454,0	4.868,7	5.018,1	5.363,1	5.810,5	5.760,0
%	***74,8***	***71,5***	***69,2***	***68,6***	***68,0***	***65,7***	***68,7***	***66,4***	***67,2***	***67,1***	***63,5***	***63,3***	***61,1***	***55,8***
Droit de douane (MTND)	735,4	741,0	704,3	714,0	687,1	641,6	655,2	594,8	553,6	556,7	505,9	489,9	514,3	**584,7**
%	*22,0*	*19,6*	*16,7*	*15,0*	*13,2*	*11,3*	*11,2*	*9,9*	*8,3*	*7,7*	*6,4*	*5,8*	*5,4*	*5,7*
TVA (MTND)	854,8	1.007,7	1.169,6	1.437,0	1.625,2	1.769,8	1.930,0	1.895,1	2.006,3	2.257,8	2.301,1	2.465,5	2.660,5	**3.309,0**
%	*25,6*	*26,7*	*27,7*	*30,2*	*31,2*	*31,2*	*33,0*	*31,4*	*30,3*	*31,1*	*29,1*	*29,1*	*28,0*	*32,1*
Droit de consommation MTND	589,3	641,9	722,4	774,8	857,8	939,4	1.019,8	1.044,9	1.073,1	1.150,4	1.211,6	1.254,9	1.361,6	**464,8**
%	*17,7*	*17,0*	*17,1*	*16,3*	*16,5*	*16,5*	*17,4*	*17,3*	*16,2*	*15,9*	*15,3*	*14,8*	*14,3*	*4,5*
Autres impôts&taxes ind. MTND	314,1	313,9	329,9	341,2	369,5	378,7	411,8	473,3	821,0	903,8	999,5	1.152,8	1.274,1	**1.401,5**
%	*9,4*	*8,3*	*7,8*	*7,2*	*7,1*	*6,7*	*7,0*	*7,8*	*12,4*	*12,5*	*12,6*	*13,6*	*13,4*	*13,6*
Rec. fiscales affectées MTND	104,2	183,7	192,1	209,9	283,4	354,2								
%	*3,1*	*4,9*	*4,5*	*4,4*	*5,4*	*6,2*								
TOTAL RECETTES FISCALES MTND	**3.335,5**	**3.780,2**	**4.228,2**	**4.762,7**	**5.206,7**	**5.680,6**	**5.844,5**	**6.032,7**	**6.630,8**	**7.253,9**	**7.904,2**	**8.469,9**	**9.508,1**	**10.320,9**
Pression fiscale (en % du PIB)	**20,5**	**19,8**	**20,2**	**21,1**	**21,1**	**21,3**	**21,6**	**21,5**	**20,6**	**20,6**	**20,9**	**20,5**	**21,1**	**22,8**

Source : Rapports annuels BCT et Ministère des Finances – INS

Tableau 3.1.3: Evolution et décomposition des recettes non fiscales (M DT)

Année	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Revenus pétroliers et gaz	317	322	209	273	266	177	194	195	185	221	284	289	290	370
Revenus des participations et des EPIC	214	261	238	153	167	274	224	377	493	508	311			
Excédents												545	581	977
Recouvrement prêts	57	47	54									223	206	257
Versements descaisses de sécurité sociale	57	57	57											
Autres	76	97	77											
Dons extérieurs				**75**	**83**	**34**	**79**	**84**	**48**	**36**	**70**	**44**	**38**	**192**
Produits de privatisation				313	1	342	11	339	8	125	170	580	391	147
Autres ressources non fiscales				512	407	367	366	429	457	572	542	403	430	446
TOTAL RECETTES NON FISCALES	**722**	**784**	**634**	**1.327**	**924**	**1.194**	**874**	**1.423**	**1.190**	**1.462**	**1.376**	**2.083**	**1.936**	**2.389**

Source : Rapports annuels BCT et Ministère des Finances – INS

I.3.1.1.2 : Réforme fiscale et élargissement de l'assiette fiscale

Parmi les défis de l'économie tunisienne indiqués soit dans les Plans de développement du Gouvernement soit dans les Conventions de Financement des FAS on retrouve le thème de la réforme fiscale déclinée sous plusieurs formes. À titre d'exemple on peut rappeler que le IXème Plan sous la composante « Politiques Economiques et Financières : Renforcement de la réforme fiscale et consolidation des différents régimes fiscaux », indique parmi les objectifs spécifiques : i) l'élargissement de l'assiette des impôts et taxes en limitant les régimes fiscaux spécifiques ; ii) la consolidation de la taxe sur la valeur ajoutée ; iii) la publication du code des droits et procédures fiscales ; iv) le renforcement de la réforme fiscale et la consolidation des différents régimes fiscaux.

En particulier, le thème des réformes fiscales est poursuivi par les différents FAS qui se sont succédé, incluant :
- La FAS I qui prévoit des « **Réformes fiscales pour compenser la perte des recettes douanières dérivant de l'entrée en vigueur de la ZLE** (mesures visées : extension TVA, élimination de l'exonération de la TVA sur les importations de biens d'équipement,…) »
- La FAS III – Composante Cadre Macro-économique qui envisage le renforcement de la stabilité du cadre macro-économique […] (ii) par la préparation d'un **plan d'élargissement de l'assiette fiscale**, destiné à donner aux finances publiques un degré plus élevé de flexibilité et de viabilité à long terme [face aux évolutions

fiscales imprimées par l'exécution de l'AA et aux autres impacts fiscaux liés à l'intégration de l'économie tunisienne dans les marchés internationaux].
- La FAS IV : Maintien du cadre macroéconomique et budgétaire : Adoption d'un plan d'action pour la réforme de la fiscalité.

La pertinence de ces conditionnalités liées au renforcement institutionnel de l'évaluation et de la formulation de la politique fiscale est forte et répond aux défis de l'économie ainsi qu'aux plans du Gouvernement mais avec une démarche de nature très graduelle et prudente.

Ainsi toute une série de mesures au plan à la fois réglementaires et à la fois opérationnelles ont été mises en place par le Gouvernement avec l'appui des trois bailleurs de fonds (CE, BAD, BM). En particulier des réformes ont été introduites depuis le début de la période de partenariat en prévision des manques à gagner liés à la création de la zone de libre-échange avec l'UE. Il y a lieu de rappeler ici qu'entre 1996 et 2008, la zone de libre-échange avec l'UE a provoqué un manque à gagner en termes de recettes douanières de l'ordre de 7,9% des recettes fiscales totales qu'il a fallu remplacer. Parmi celles-ci :

- La création d'un Conseil National de la Fiscalité (décret 2001-1250) chargé de l'évaluation du système fiscal et sa conformité aux objectifs fixés, notamment en matière d'équilibre des finances publiques, d'efficience économique et d'équité fiscale. Sa compétence est cependant générale et les implications de ses recommandations ne sont pas précises [FAS III, *Renforcement de l'assiette fiscale et de la viabilité fiscale à moyen et long terme :* Mesure 3.1. Publication du Décret d'établissement du Conseil National de la Fiscalité] ;
- La promulgation d'un ensemble de textes législatifs dans le but d'améliorer la transparence des procédures fiscales, en particulier le code des droits et obligations de la fiscalité (2000, en cours de révision déjà pour introduire plus de souplesse et l'adapter à l'évolution des échanges) ; ainsi que des actions visant la révision de *la politique fiscale d'incitations*. [FAS III B.1 Accroître la participation de l'investissement privé - mesures 4.1 & 4.2 remplies visant : la réalisation et adoption par le Gouvernement d'un Plan d'Action pour promouvoir l'investissement privé sur la base des conclusions de l'étude ; et FAS III : B.2 Amélioration des relations entre autorités fiscales et entreprises privées - mesures 5.1 & 5.2 remplies visant la Soumission du Code des Droits et des Procédures Fiscaux à la Chambre des Députés et l'adoption des textes d'application prévus par le Code des Droits et des Procédures Fiscaux]
- La Simplification des procédures pour la création et l'opération des entreprises privées et accélération du processus de dédouanement [FAS III, B.3 - mesures 6.1 & 6.2. « Réduction, à un maximum de trente jours après demande, des délais de remboursement des crédits de TVA au profit des exportateurs » et « Etablissement de l'interface entre « Tunisia Trade Net » et « Customs SINDA ». Le délai maximum est fixé désormais à 30 jours alors que les délais de remboursement intégral de la TVA aux exportateurs sont effectivement tombés largement en dessous des 30 jours, alors qu'il était non limitée auparavant et pouvait atteindre les 60 jours. [Rapport Banque Mondiale sur la compétitivité : The World Bank, Report No. 31017, Project Performance Assessment Report, Republic of Tunisia, Dec. 2004]. Concernant les procédures de dédouanement, la liaison informatique entre la plateforme d'échange électronique TTN et le système SINDA utilisé par les douanes est opérationnelle et utilisée quotidiennement. La totalité des opérations de dédouanement se fait désormais par voie électronique, ce qui est très apprécié par les opérateurs. À remarquer enfin que la mise en place d'un système de déclaration fiscale à distance (sur un site Web dédié) permet d'éviter les interprétations différentes et des gains de temps pour les opérateurs ;
- Extension du remboursement accéléré des crédits TVA aux entreprise présentant des comptes certifiés à travers successives modifications par loi de finances : i)

loi n°2004-90 - le taux de l'avance est relevé à 25% pour les entreprises dont les comptes sont légalement soumis à l'audit d'un commissaire aux comptes et pour lesquels la certification est intervenue ; et ii) Loi n° 2006-0080 relative à la réduction des taux de l'impôt et à l'allégement de la pression fiscale sur les entreprises, qui prévoit le paiement d'une avance de 15% du montant global du crédit de la taxe sur la valeur ajoutée sans contrôle préalable ; ainsi qu'une augmentation à 35% du taux d'avance sur le « remboursement immédiat » de TVA pour les entreprises ayant des comptes certifiés [conditionnalités de la FAS IV : « Modifier par la loi de finances le taux d'avance sur le 'remboursement immédiat' de TVA pour les entreprises ayant des comptes certifiés pour le porter de 15 à 25% » et « Inscrire dans le projet de loi de finances pour 2006 une augmentation à 35% du taux d'avance sur le 'remboursement immédiat' de TVA pour les entreprises ayant des comptes certifiés » – satisfaites, source : *Dossier de décaissement 1ère tranche, FAS IV ; Délégation de la CE à Tunis, Novembre 2005 & Dossier de décaissement FAS IV – 2ème tranche ; Délégation de la CE à Tunis, Juillet 2007*]

- Préparation et adoption d'un « Plan d'action pour la réforme de la fiscalité ». Un Plan d'actions à court et moyen terme en matière fiscale a été proposé par le FMI en novembre 2005 mais n'a pas formellement été adopté en tant que « Plan d'action pour la réforme de la fiscalité ». Cependant la mission de consultation 2007 du FMI au titre de l'article 4 (juin 2007) considère que des progrès importants ont été enregistrés dans les domaines des politiques et administrations fiscales. Ces réformes touchent la fiscalité et l'administration fiscale. Parmi les mesures importantes introduites par des dispositions fiscales (loi fiscale 2006-80 et loi de finances 2007), on peut noter la diminution de l'impôt sur les sociétés de 35 % à 30 % pour la plupart des secteurs économiques, un rapprochement du régime de taxation des entreprises *onshore* et *offshore* avec les bénéfices des entreprises exportatrices taxés à un taux de 10 %, la simplification de la structure des taux de TVA avec la suppression du taux maximum de 29 %, la restitution à 100% des crédits de TVA la création de la Direction Générale des Entreprises (guichet unique pour les grandes entreprises) et la restructuration en cours de la Direction Générale des Impôts. **[condition partiellement satisfaite** - *Source : Dossier de décaissement FAS IV – 2ème tranche ; Délégation de la CE à Tunis, Juillet 2007]*. Il faut remarquer en revanche que le rapport d'achèvement de la PAC III, BAD, février 2009, note que le plan d'actions pour la réforme de la fiscalité a été adopté.
- L'élargissement du champ d'assujettissement à la TVA. En 1996, le commerce de détail a été soumis à la TVA, alors qu'il était, pour des raisons sociales, non assujetti. Seuls les commerces de détail d'un chiffre d'affaires en dessous d'un plafond (100 000 DT) bénéficient de non-application de la TVA ;
- L'introduction des différentes mesures d'amélioration de recettes fiscales : Instauration d'un droit de timbre sur les documents délivrés par les services de l'Etat, exclusion de certaines charges du droit à la réduction de l'assiette d'imposition, etc.
- L'instauration de mesures d'amélioration du recouvrement fiscal depuis 1996 par : i) la généralisation des retenues à la source et ii) le relèvement des taux de retenus à 15% pour certaines catégories de revenus tels que les honoraires;
- La rationalisation des avantages fiscaux. Le taux minimum d'impôt est relevé en 1997 de 5 points de pourcentage, par exemple. En ce qui concerne les entreprises *offshore*, le taux de 10% est retenu, alors qu'elles étaient exonérées. Mais l'application ne concerne pas les entreprises dont l'implantation date de moins de dix ans, et ne se fera qu'à partir de 2011 (pour celles qui auront eu dix ans).

Il est intéressant ici de se référer aux analyses du Rapport PEFA de juin 2010 qui confirment une bonne gestion de la fiscalité tunisienne à travers la série de réformes mentionnées ci-dessus (*voir Indicateurs PI-13 à 15*). On peut y lire en effet : « La législation fiscale tunisienne est en évolution constante. L'outil fiscal, en effet, a été et

demeure encore un instrument privilégié des autorités pour inciter et guider les investisseurs locaux et étrangers et notamment encourager les investissements destinés à promouvoir les exportations, la production agricole ou le développement des régions défavorisées » (*Indicateur PI-13*). Toutefois, le rapport exprime un certain nombre de réserves qui concernent deux aspects majeurs de la fiscalité tunisienne, nécessitant de plus amples efforts de rationalisation et de réforme.

1. Une meilleure appréhension du coût des très nombreux dégrèvements fiscaux et une révision progressive de cette dépense fiscale en vue de sa rationalisation et de sa diminution progressive de manière à ce que la croissance de l'investissement privé ne soit pas excessivement dépendante des exonérations fiscales. C'est ainsi que le Rapport PEFA estime que : « le grand nombre [des exonérations de TVA] et la complexité tant au niveau de certains secteurs productifs ou intermédiaires que de certaines consommations sont susceptibles de créer des distorsions dans l'économie et la structure de la consommation. Elles peuvent aussi générer des rémanences de TVA, notamment dans les secteurs très hétérogènes comme les secteurs agricoles ou de la pêche. Cette situation contribue à réduire l'assiette de cette taxe, qui représente la majorité des recettes fiscales ; elle complique, en outre, la lisibilité et la transparence de la politique fiscale ainsi que son administration. Cependant, en l'absence d'évaluation précise de ces dépenses fiscales et de leur répartition fine, l'impact économique et sur les finances publiques de ces exonérations de TVA est difficile à apprécier, ce qui pèse sur la réforme de modernisation de la TVA décrite ci-dessus » (*voir Indicateur PI-13 (i)*). Le Rapport indique clairement que « les facteurs les plus importants pour induire le développement continu des investissements sont le dynamisme de l'économie et des entrepreneurs privés locaux ainsi que la stabilité macroéconomique et le climat sain des affaires qui requiert un cadre réglementaire transparent. Les incitations fiscales peuvent être temporairement un adjuvant ou en cas de crise ou pour des régions spécialement défavorisées mais non un moteur de la croissance de l'investissement privé qui est tenté, dans ce cas, d'investir en fonction des incitations fiscales et non plus en vertu d'une dynamique économique propre et soutenable » (*même source que précédemment*).
2. Une réduction du nombre de taxations d'office qui est apparu fort élevé et un recours plus fréquent des contribuables aux commissions établies par la DGI pour leur permettre d'avoir recours à la conciliation et d'éviter le recours très fréquent aux tribunaux en matière de fiscalité (voir Indicateur PI-13 (iii)).

I.3.1.1.3 : Evolution des dépenses totales

En ce qui concerne les dépenses du budget de l'Etat, le Gouvernement a poursuivi une politique visant à contenir les dépenses courantes - malgré l'impact de la hausse des prix du pétrole sur les subventions et l'augmentation des salaires dans la fonction publique - et les investissements, et à réduire progressivement leur niveau par rapport au PIB. Sur la période, les dépenses du budget de l'Etat ont augmenté à un taux moyen annuel de 7%.

Au niveau du budget de l'Etat, la période récente a été marquée par une pression fiscale qui est restée essentiellement inchangée dans une fourchette de 20-21% sur la période 1995-2007 et une maîtrise des dépenses, malgré l'impact de la hausse des prix du pétrole sur les subventions et l'augmentation des salaires dans la fonction publique. Le financement de ce déficit a été assuré, à concurrence de 77% par des ressources intérieures, essentiellement des émissions de bons du trésor, et à hauteur de 23% par des ressources extérieures.

Tableau 3.1.4 : Dépenses budgétaires de l'Etat (M DT), 1995-2008

Année	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dépenses de l'Etat (total 3,4,5,6)	**6.612**	**7.494**	**8.143**	**8.686**	**9.323**	**10.749**	**10.704**	**11.423**	**11.050**	**12.996**	**13.025**	**13.888**	**15.088**	**16.099**
taux de croissance des dépenses		13,3	8,7	6,7	7,3	15,3	-0,4	6,7	-3,3	17,6	0,2	6,6	8,6	6,7
Dépenses de gestion (3)	3.112	3.248	3.631	3.899	4.102	4.365	4.705	5.011	5.335	5.912	6.555	7.112	7.905	9.266
Dépenses de développement (4)	1.457	1.558	1.648	1.682	1.895	2.241	2.481	2.441	2.617	2.643	2.623	2.826	2.952	3.512
Prêts et avances du Trésor(5)	13	53	14	27	168	176	20	64	-21	-27	14	36	310	44
Services de la dette (6) dont:	2.031	2.636	2.850	3.078	3.157	3.967	3.499	3.907	3.119	4.469	3.834	3.914	3.921	3.277
Principal	*1.387*	*1.880*	*2.062*	*2.308*	*2.318*	*3.079*	*2.614*	*2.992*	*2.215*	*3.480*	*2.771*	*2.785*	*2.740*	*2.134*
Intérêts	*644*	*756*	*789*	*770*	*839*	*888*	*885*	*915*	*904*	*989*	*1.062*	*1.130*	*1.182*	*1.143*

Source : Ministère des Finances – INS

Les analyses du Rapport PEFA, tout en reconnaissant la bonne maîtrise des dépenses publiques pour la période 2006-2008, soulignent cependant la nécessité de rationaliser et d'améliorer les mécanismes de subvention. C'est ainsi qu'il est estimé que « pour ce qui est des subventions aux prix, l'examen de la situation en Tunisie et l'expérience internationale indiquent que pour rendre le système plus efficace et mieux ciblé sur les couches les plus démunies de la population et réduire la charge budgétaire importante (qui est passée de 2,3% en 2006 à 4% du PIB en 2008), une réforme supplémentaire est nécessaire » (voir la partie 4 du Rapport sur le processus institutionnel des réformes).

Le rapport exprime aussi des réserves sur le fonctionnement des marchés publics et l'efficacité des mécanismes de contestation des résultats des appels d'offres ouverts aux participants, qui s'estimeraient lésés ; il estime aussi qu'il existe une lourdeur des règles et procédures concernant l'engagement et la mise en œuvre des dépenses relatives aux marchés publics (voir Indicateur PI-19).

I.3.1.1.4 : Evolution du solde budgétaire global (avec et hors privatisation et dons)

La politique macroéconomique prudente mise en place par le Gouvernement est reflétée par la stabilisation du déficit budgétaire, autour de 3% du PIB ces dernières cinq années, et par une bonne maîtrise dans un contexte difficile. Pour la période 2001-2006, le budget de l'Etat a été marqué par une baisse de la pression fiscale. Toutefois, le déficit budgétaire, hors dons et recettes de privatisation, a été maîtrisé à 3,5% du PIB en 2002 et 3,4% en 2003 contre 3,8% en 2001, grâce à une importante réduction des dépenses de fonctionnement et d'équipement et un accroissement substantiel des recettes non fiscales. Le financement du déficit a été

assuré, essentiellement, par des émissions de bons du Trésor. La poursuite de la discipline budgétaire avait même permis de réduire le déficit budgétaire à 2,8% du PIB en 2004, mais il est remonté à 3,2% du PIB en 2005, en raison principalement de l'accroissement des subventions accordées par le Gouvernement à la consommation des produits pétroliers, malgré une série d'ajustements à la hausse des prix au consommateur.

La maîtrise des dépenses hors subventions et la hausse des recettes non fiscales liées à la hausse de l'activité (à partir de 2003) a permis d'engendrer des recettes supplémentaires, alors que les dépenses ont augmenté, mais dans une proportion moindre favorisant une amélioration du déficit budgétaire (hors dons et privatisations) qui est descendu à 2,8% du PIB en 2006, niveau bien inférieur au taux de 3,6 % projeté dans la Loi de Finances. Néanmoins, l'objectif initial d'atteindre un solde positif en 2008 a ensuite été repoussé à 2009 dans le cadre budgétaire à moyen terme, à cause de la hausse des prix internationaux du carburant et des produits alimentaires, dont les prix intérieurs sont subventionnés. Une amélioration sensible est toutefois enregistrée en 2008 avec un déficit budgétaire hors revenus de privatisation et dons qui s'est situé à environ 1,2% du PIB, soit un niveau record et en deçà de celui prévu par la Loi de finances complémentaire (soit 3% du PIB). Cette performance s'explique par le bon comportement des recettes propres et ce, malgré les pressions engendrées par la hausse des prix mondiaux des produits de base, comme les céréales et les carburants, ayant nécessité l'adoption d'une loi de finances complémentaire. Le financement de ce déficit a été assuré, à concurrence de 77%, par des ressources intérieures, essentiellement des émissions de bons du trésor et à hauteur de 23% par des ressources extérieures. Cette stratégie a déjà permis de réduire l'encours de la dette publique en 2006 (de 58,4 % du PIB en 2005 à 53,7 %) grâce à l'affectation d'une partie des recettes de la privatisation de Tunisie Telecom.

Tableau 3.1.5 : Evolution du déficit budgétaire et de la pression fiscale, 1995-2008

Année	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Déficit budgétaire en MDT	-744.3	-817.2	-872.8	-288.2	-872.7	-796.7	-994.6	-583.1	-1014.8	-799.9	-973.0	-551.0	-904.3	-254.9
Pression fiscale (%)	20.5	19.8	20.2	21.1	21.1	21.3	21.6	21.5	20.6	20.6	21	20.5	20.8	22.5

Source : Ministère des Finances – INS Documents IXème, Xème et XIème plan de développement pour 1995-2005 & Comptes de la nation (www.bct.gov.tn/bct) pour 2006-2008

Tableau 3.1.6 : Evolution du déficit budgétaire (hors privatisations et dons) en % du PIB, 1996-2008

Année	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Déficit budgétaire (hors privatisations et dons) en % du PIB		4,3	4,2	1,3	3,5	2,4	3,8	3,5	3,4	2,8	3,2	2,8	3	1,2

Source : Ministère des Finances – INS

Tableau 3.1.7 : Evolution du déficit budgétaire (hors privatisations et dons) en % du PIB, 1996-2008

		2004	2005	2006	2007	2008 (1)
Déficit Budgétaire (Hors privatisation et dons)	**(en % PIB)**	**-2,8%**	**-3,2%**	**-2,8%**	**-3,0%**	**- 1,2%**
	(en MDT)	-996	-1 213	-1 174	-1 333	-594
Déficit Budgétaire (y compris privatisation et dons)	**(en % PIB)**	**-2,3%**	**-2,6%**	**-1,3%**	**-2,0%**	**-0,5%**
	(en MDT)	-800	-973	-551	-904	-255
Privatisation et Dons Extérieurs	(en MDT)	196	240	623	429	338
Financement Net du Déficit	(en MDT)	**800**	**973**	**551**	**904**	**255**
Financement intérieur net	(en MDT)	594	657	1.498	1.332	95.9
Financement extérieur net	(en MDT)	206	316	-947	-428	159
Pression Fiscale	**(en % PIB)**	**20,6%**	**21%**	**20,5%**	**20,8%**	**22,5%**
Pression fiscale hors pétrole	(en % PIB)	19,9%	19,7%	19,1%	19,2%	20,5%
Pression fiscale pétrole	(en % PIB)	0,7%	1,2%	1,4%	1,9%	2,3%
Encours Dette Publique	**(en % PIB)**	**59,4%**	**58,1%**	**53,7%**	**50,7%**	**48,2%**
	(en MDT)	20.912	21.949	22.21	22.829	23.927

Source: Rapports BCT et Ministère des Finances (www.portail.finances.gov.tn), (1) Résultats provisoires

Le bon comportement des finances publiques tunisiennes est aussi souligné par le Rapport PEFA qui affirme : « Cette bonne performance des finances publiques s'explique par les facteurs suivants :

- Le bon comportement des recettes fiscales et non fiscales (hors fiscalité pétrolière) en relation avec l'évolution favorable des échanges extérieurs (recettes douanières) et de l'activité économique (l'impôt sur les sociétés, la TVA et les bénéfices des entreprises publiques).
- La forte augmentation du produit de la fiscalité pétrolière et des revenus pétroliers et gaziers (surtout en 2008), due à une augmentation de la production nationale du pétrole brut en 2007 suite à la mise en production de nouveaux gisements et à l'augmentation des prix du pétrole sur le marché international surtout en 2008.

- La poursuite de la maîtrise des dépenses publiques hors dette publique.
- La gestion dynamique de la dette publique.

(Voir Rapport PEFA, partie introductive 2.2 relative à la « description des objectifs budgétaires »)
Toutefois, le Rapport, tout comme les conclusions des consultations de l'Article 4 du FMI avec les autorités tunisiennes, insiste sur la nécessité de rationaliser les subventions et de les cibler sur les couches les plus pauvres de la population (même source que précédemment).

I.3.1.1.5 : Evolution de la dette publique et du service de la dette, (avec et hors charges d'intérêts) unifié avec part du point I. I.3.1.1.3

Les performances en matière de réduction de la dette publique ont été nettement supérieures aux attentes. La mise en place d'une politique active de gestion de la dette (voir QE 3.2) a eu avant tout comme premiers résultats l'achèvement d'un certain nombre d'opérations de remboursement anticipé de la dette onéreuse. La restructuration de la dette extérieure pendant la période 2005-2007 et la décision de consacrer au moins deux tiers des recettes de privatisation (la privatisation partielle de Tunisie Telecom a rapporté – en 2006 – 2,35 milliards de dollars dans les caisses de l'Etat) à l'allégement de la dette publique par une politique active de remboursement, représentent des signes très encourageants de la volonté du gouvernement tunisien de réduire le poids du service et le besoin de financement du Trésor.

Cependant l'endettement public et privé d'une part, et le niveau des créances en souffrance qui pèse encore sur le système financier d'autre part, réduisent la flexibilité et l'efficacité de l'action publique.

Le taux d'endettement public extérieur enregistre une amélioration très significative entre 1995 (38,5%) et 2008 (28,9%), tendance décroissante par rapport au PIB qui s'est accentué depuis 2003. Ceci, malgré sa tendance décroissante (sauf pour la période 2001-2004) l'endettement extérieur total reste au-dessus de 50% du PIB. La dette extérieure totale (y compris la dette à court terme) a été ramenée de 68,3% du PIB en 2004 à 58% en 2006 et 52,8% en 2008. Plus récemment, il y a lieu de noter l'effort de consolidation des finances publiques (produits des privatisations notamment) et la baisse de la dette brute du secteur public de 58,3% du PIB en 2007 à 50,7% du PIB en 2007 puis à 47,5% du PIB en 2008 (voir tableau ci-dessous). En particulier, l'utilisation d'une partie des recettes de privatisation a permis de réduire le stock de la dette extérieure à long et moyen termes de 54,1 % du PIB en 2005 à 47,4 % en 2006 et 40,6% en 2008.

Cette gestion prudente de la dette a ainsi permis à la Tunisie de maintenir une cotation crédit stable BBB/Baa2 par les agences de notation. Ceci a donné une marge de manœuvre au Gouvernement pour la mise en œuvre d'un paquet fiscal (équivalent à 1,4% du PIB), début 2009, afin de stimuler l'économie et visant les travaux publics, le renforcement de la maintenance des infrastructures et l'accélération de la mise en place des projets d'investissement. Cette analyse est confirmée par celle menée dans le cadre du Rapport PEFA (*voir Indicateur PI-17*).

De même, le secteur extérieur présente aussi des signes de résilience dès lors qu'on note une baisse de la dette extérieure brute (52,8% du PIB en 2008, 58% en 2006 après avoir touché la hauteur de 68,3% en 2004). La dette extérieure présente aussi de faibles risques :

- Près de 80% du stock de la dette extérieure est à long terme, dont 70% envers des créanciers multilatéraux et bilatéraux, d'où des risques de refinancement limités
- Près de 75% de la dette a été contractée à taux d'intérêt fixes, d'où un risque limité des taux d'intérêt.

Toutefois, la dette publique reste relativement élevée et la consolidation des finances publiques doit se poursuivre pour assurer l'équilibre budgétaire à long terme.

Tableau 3.1.8 : Indicateurs d'endettement

Année	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Endettement Extérieur total (en % du PIB)	62,2	58,3	59,7	56,1	59,4	58,7	59,2	61,6	67,2	68,3	65,5	58	55,2	52,8
Endettement Extérieur total à CT (en % du PIB)	*7,3*	*7,8*	*7,9*	*8,0*	*7,5*	*7,4*	*6,9*	*7,7*	*13,3*	*12,9*	*11,3*	*10,6*	*10,8*	*11,8*
Endettement Extérieur total à LMT (en % du PIB)	*54,9*	*50,5*	*51,8*	*48,1*	*51,9*	*51,3*	*52,3*	*53,9*	*53,9*	*55,4*	*54,2*	*47,4*	*44,4*	*40,6*
Endettement public (en% du PIB)	57,9	55,5	62,5	59,7	61,4	61,8	62,3	61,5	60,4	59,7	58,3	53,7	50,7	47,5
Endettement public extérieur (en% du PIB)	*38,5*	*36,6*	*38,8*	*36,5*	*38,8*	*37,6*	*36,8*	*39,0*	*38,9*	*37,7*	*37,3*	*32,3*	*29,6*	*28,9*
Endettement public intérieur (en% du PIB)	*19,4*	*18,9*	*23,7*	*23,2*	*22,6*	*24,2*	*25,5*	*22,5*	*21,5*	*22,0*	*21,0*	*21,4*	*21,1*	*18,6*
Service dette extérieur totale / Recette X° B&S (en %)	20,9	21,4	19,4	19,2	19,1	22,6	15,6	17,2	15,1	17,9	14,6	18,6	13,2	11,3
Service Dette extérieur total / Recette courante (en %)	17,6	17,2	16,4	16,2	15,5	19,4	13,3	15	13,1	15,5	12,8	16,4	11,7	9,4

Source: *Ministère des Finances et BCT*

Tableau 3.1.9 : Evolution du service de la dette 2004-2008

Année	2004	2005	2006	2007	2008
Service de la dette publique	**4.475,6**	**3.833,5**	**3.914,4**	**3.921,4**	**3.276,6**
	43,5%	*-14,3%*	*2,1%*	*0,2%*	*-16,4%*
Dette intérieure	2.683,5	2.153,1	1.564,8	1.877,8	1.858,3
Dette Extérieure	1.792,1	1.680,4	2.349,6	2.043,6	1.418,3
Remboursement du Principal	**3.486,6**	**2.771,4**	**2.784,6**	**2.739,5**	**2.134,1**
	57,4%	*-20,5%*	*0,5%*	*-1,6%*	*-22,1%*

Dette intérieure	2.265,3	1.680,4	1.065,5	1.295,6	1.295,2
Dette Extérieure	1.221,3	1.091,0	1.719,1	1.443,9	838,9
Remboursement des intérêts	**989**	**1.062,1**	**1.129,8**	**1.181,9**	**1.142,5**
	9,4%	*7,4%*	*6,4%*	*4,6%*	*-3,3%*
Dette intérieure	418,2	472,7	499,3	582,2	563,1
Dette Extérieure	570,8	589,4	630,5	599,7	579,4

Source: *Ministère des Finances et BCT*

I.3.1.1.6 : Evolution des besoins de financement (extérieur et intérieur)

Tableau 3.1.10 : Besoins de financement extérieur

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dons	93,8	86,4	12,1	79,9	91,0	84,6	140,0	167,1	198,7	197,5	100,7
Investissements directs et participations	852,3	488,5	1137,9	718,3	1191,0	794,0	858,0	1091,4	4565,0	2157,9	3597,3
Emprunts publics	500,0	866,0	921,0	1278,0	900,0	1127,0	1240,0	1117,9	1290,4	1437,7	1277,1
Emprunts financiers et commerciaux	475,1	944,2	1267,3	1342,0	986,0	1198,2	1795,5	1005,6	650,2	719,5	467,9
Total des besoins	**1921,2**	**2385,1**	**3338,3**	**3418,2**	**3168,0**	**3203,8**	**4033,5**	**3382,0**	**6704,3**	**4512,6**	**5443,0**

Source: Budgets Economiques, Ministère du Développement et de la Coopération Internationale

Selon le FMI (Consultations de 2009 au titre de l'article IV, Déc. 2009), « les besoins d'emprunts extérieurs sont limités », grâce aux revenus des privatisations et aux ressources du système bancaire. Le rapport admet que le système bancaire national pourrait financer à lui seul le déficit budgétaire additionnel de 2009 (+1,5%, pour faire face à la crise économique) sans porter préjudice aux besoins de financement de l'économie. D'autre part, le rapport souligne les capacités de l'économie tunisienne à résister aux chocs extérieurs, ayant consolidé sa position, grâce, notamment:

- à l'augmentation des réserves qui, entre 2001 et 2008, sont passées de 2,5 à 5 mois d'importations et de 55% à 150% de la dette à court terme), et
- à la réduction relative de la dette extérieure qui, entre 2001 et 2008, est passée de 148% à 83% des exportations.

I.3.1.1.7 : Réalisation des conditionnalités relatives à la politique fiscale
Comme indiqué sous I.3.1.1.2 : Réforme fiscale et élargissement de l'assiette fiscale, la quasi-totalité des conditionnalités relatives à la politique fiscale a été satisfaite ou partiellement satisfaite (dans ce dernier cas il ne s'agissait pas des conditions de décaissement). Bien que des informations détaillées existent seulement pour les dernières FAS (en particulier les FAS III et IV pour lesquelles l'équipe a eu la possibilité d'analyser tant les rapports des missions de suivi que les notes de décaissement ; alors que pour la FAS I et II l'équipe a pu repérer seulement des informations sur la base des rapports d'évaluation et d'achèvement des programmes ECAL et PAC menés conjointement à la FAS par la Banque Mondiale et la BAD), les tranches ont été décaissées et toutes les conditionnalités prévues dans ces domaines ont été totalement satisfaites ou partiellement satisfaites (c'est le cas notamment de l'adoption du « Plan d'action pour la réforme de la fiscalité prévu par la FAS IV). Voir I.3.1.1.2 : Réforme fiscale et élargissement de l'assiette fiscale pour plus de détails. De plus, les rapports de décaissement des FAS III et IV affirment que les politiques suivies par les autorités tunisiennes ont été jugées conformes aux objectifs prévus par les conditions des DTA de la convention de financement. Néanmoins, il y a lieu de rappeler que l'objectif initial de réaliser un solde positif en 2008 [condition de décaissement de la FAS IV considéré comme partiellement satisfaite] a été repoussé à 2009 dans le cadre budgétaire à moyen terme, à cause de la hausse des prix internationaux du carburant et des produits alimentaires, dont les prix intérieurs sont subventionnés. Ceci dit, le retard attendu d'un an dans la réalisation de l'objectif apparaît lié à une cause exogène (la forte hausse du prix du pétrole sur le marché mondial) et il faut aussi noter que ce retard n'a pas empêché les autorités de poursuivre de façon vigoureuse leur politique de réduction de la dette extérieure (diminution de 3,9 points du ratio « encours de la dette publique/PIB ») et de maîtrise du déficit budgétaire (nettement inférieur aux prévisions de la loi de finances 2006). Une amélioration sensible est toutefois enregistrée en 2008 avec un déficit budgétaire hors revenus de privatisation et dons qui s'est situé à environ 1,2% du PIB. Cette performance s'explique par le bon comportement des recettes propres et ce, malgré les pressions engendrées par la hausse des prix mondiaux des produits de base, comme les céréales et les carburants, ayant nécessité l'adoption d'une loi de finances complémentaire. Le financement de ce déficit a été assuré, à concurrence de 77%, par des ressources intérieures, essentiellement des émissions de bons du trésor, et à hauteur de 23%, par des ressources extérieures. Pour conclure, à la fin de la période d'implémentation de la FAS IV la conclusion était que, malgré les réformes fiscales importantes réalisées dans la période de mise en œuvre de la FAS IV au-delà de celles envisagées par le programme, le régime dérogatoire et le niveau des exonérations fiscales restaient importants ; ceci dit, il est indéniable que l'implémentation et l'impact des mesures envisagées, associé à la performance de l'économie, ont permis une augmentation graduelle et progressive des recettes fiscales à partir de 2005, comme montré au Tableau 3.1.2 [3.335,5 en 1995, 5 680,6 en 2000, 7 904,4 en 2005 et 10 320,9 en 2008].
I.3.1.1.8 : Achèvement des cibles pertinentes envisagées pour les indicateurs de suivi de la fiscalité nationale
Les informations ont été intégrées dans les indicateurs précédents, là où elles étaient disponibles
I.3.1.1.9 : Réalisation des conditionnalités relatives au renforcement de la gestion de la dette publique
Les FAS, et notamment les FAS III et IV, touchent le thème du *Renforcement de la gestion de la dette publique* à travers plusieurs conditionnalités, incluant :

- la mise en fonctionnement de la base de données unifiée et informatique sur la dette extérieure publique et privée et l'Adoption d'un Plan d'Action pour la gestion active de la dette publique (FAS III) ; et
- la mise en place d'une unité (middle office) au sein du Ministère des Finances chargé de la formulation de la stratégie de la gestion de la dette publique ;
- la création d'une structure au sein du Ministère des Finances chargée de la gestion intégrée de la dette publique ; et
- la publication d'un rapport sur la gestion de la dette publique.

Toutes ces mesures ont été dûment validées lors des décaissements de la tranche auxquelles elles étaient liées.

Les conclusions de l'évaluation de la FAS III mettaient en évidence que bien que la gestion de la dette publique se soit améliorée durant la mise en œuvre du programme et apparaisse suffisamment solide, elle restait relativement fragmentée, avec des unités travaillant chacune sur une catégorie séparée d'instruments de la dette. Selon cette évaluation, ce cadre limitait une vision intégrée du portefeuille de la dette publique et pouvait faire obstacle à la gestion active du risque.

La poursuite du renforcement de la gestion de la dette publique sous la FAS IV a porté à la création d'une structure – soit la Direction générale de la gestion de la dette et de la coopération financière - au sein du Ministère des Finances chargé de la gestion intégrée de la dette publique, avec une organisation par fonction (*front office*, *middle office* et *back office*), chargée de la formulation d'une stratégie de gestion de la dette publique et de la mise en œuvre d'un Plan d'Action. Cette approche plus intégrée a facilité la mise en œuvre d'une stratégie de résorption de la dette, qui - grâce aux ressources des revenus des privatisations - a déjà permis de réduire l'encours de la dette publique (voir QE 3.1). Elle a également permis : une gestion plus active pour la couverture et le suivi des risques de taux d'intérêts sur les marchés financiers internationaux (ex : reconversions de taux variable à taux fixe) ; une gestion active des réserves de change ; et le refinancement des risques par de nouvelles émissions obligataires de bons du trésor à long terme sur le marché local.

CJ 3.1.2 Amélioration de la stabilité macro-économique, des politiques monétaires et de change

RESUMÉ CONSTATS :

Bien qu'aucun des programmes d'ABG analysés ne prévoie des conditionnalités spécifiques liées aux politiques monétaires et de change, toutes les FAS prévoient des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre et/ou le maintien d'un cadre macro-économique solide et réactif y compris le suivi de l'inflation.

Globalement, le maintien ou l'accroissement de la stabilité du cadre macro-économique ont été poursuivis par le Gouvernement à travers la mise en place d'une politique prudente. En particulier :

- Le **taux d'inflation** reste maîtrisé, 3% en moyenne par an sur toute la période (en excluant 1995 et en partie 2006). Objectif atteint entre autres grâce à la

rationalisation des instruments d'intervention de la politique monétaire, à sa stricte coordination avec la politique budgétaire, ainsi qu'à une politique active d'absorption de la liquidité excédentaire générée par les privatisations ou les flux extérieurs. Au niveau analytique (avec l'assistance de la CE) la BCT a créé un centre spécialisé d'analyse financière et économique. (I.3.1.2.1) ;

- La BCT gère attentivement **le taux d'intérêt** directeur selon la conjoncture favorisant l'adéquation entre le niveau de croissance des crédits à l'économie et l'activité économique, à titre d'exemple l'accélération du taux d'inflation en 2006 (4,5%) a amené la BCT à relever le taux directeur de 5% à 5,25%, reflétant ainsi les pressions sur les prix ainsi que la forte demande intérieure et la dépréciation du dinar. Plus en général, la stratégie adoptée dans le cadre de la libéralisation progressive du secteur a surtout permis de le préserver des aléas de la conjoncture internationale. Au cours de ces 15 dernières années, le taux du marché monétaire a constitué l'un des éléments décisifs pour soutenir les efforts d'investissement et de développement ; à cet effet, il n'a cessé d'être adapté à la conjoncture (voir tableaux sous I.3.1.2.2).

- L'intervention de la Banque Centrale sur le **marché des changes** a diminué à partir du début des années 2000 et se limite à des opérations d'injection de liquidités, étant donné le déficit structurel en devises du marché des changes. Ceci dit, le ciblage d'un alignement entre les taux de change effectifs nominal et réel a contribué à maintenir un niveau satisfaisant de compétitivité. Selon l'Evaluation Finale de la Facilité d'Ajustement Structurel III (2005) « La règle du taux de change réel a été mise en œuvre d'une manière plus flexible en 2002 et 2003, lorsque le Gouvernement a permis une certaine dépréciation du taux de change réel. La dévaluation du taux de change réel est ainsi venue appuyer la libéralisation commerciale, dans le contexte des phases finales de la mise en œuvre de la zone de libre-échange avec l'UE ; elle répond aux pressions compétitives croissantes des pays dont les taux de change sont liés à un dollar plus faible ». (I.3.1.2.4)

Enfin, il faut remarquer que plusieurs mesures ont été prises pour améliorer l'accès au crédit du secteur privé, parmi celles-ci la création de la Banque de Financement des Petites et Moyennes Entreprises (BFPME) et la Société Tunisienne de Garantie (SOTUGAR) qui ont permis d'améliorer sensiblement le nombre des projets promus par les nouveaux promoteurs et les PME. En fait, le financement de l'économie tunisienne est encore assuré en grande partie par le système bancaire, où les Banques publiques (STB, BNA, BH, BFPME et BTS) assument un rôle prépondérant. L'encours du crédit des banques a presque triplé entre 1995 et 2008, passant de 11 à 32,8 milliards de DT avec la part des crédits au secteur public passant de 12 à 7% du total et la part des crédits aux services et aux particuliers passant de 42 à 67%, alors que les financements des investissements privés par le marché financier sont encore limités et représentent 8,2% des investissements en 2008, avec une progression très réduite par rapport à 1995 (6%). (voir tableaux sous I.3.1.2.3)

I.3.1.2.1 : Evolution du taux d'inflation

Tableau 3.1.11 : Evolution du taux d'inflation

Année	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Taux d'inflation (%)	6,3	3,7	3,7	3,1	2,7	2,9	2,0	2,7	2,7	3,6	2,0	4,5	3,2	5

Source : Rapports BCT

L'inflation a continuellement baissé sur la période 1995-2001 avec des **taux d'inflation** avoisinant 3 % ce qui correspond à la cible implicite d'inflation, et ce, grâce à la rationalisation des instruments d'intervention de la politique monétaire et à une politique active d'absorption de la liquidité excédentaire générée par les privatisations ou les flux extérieurs. Suite aux pressions sur les prix par l'intermédiaire de la hausse des prix du carburant, notamment à travers le transport, le taux d'inflation s'est accru pour atteindre 4,5% en 2006, contre 2% en 2005. La dynamique de la consommation en 2006 a provoqué une sensible hausse du taux d'inflation dans un contexte de forte hausse des prix mondiaux des matières premières, mais a été reconduite à 3.2% en 2007 grâce aux interventions sur le marché monétaire de la Banque Centrale. À cet égard, il faut remarquer que l'amendement apporté en 2006 à la loi régissant la BCT a renforcé l'indépendance de cette dernière et défini la stabilité des prix comme le principal objectif de la politique monétaire, instituant ainsi le cadre juridique du ciblage de l'inflation.

I.3.1.2.2 : Evolution du taux d'intérêt

Dans le même temps, on note une adéquation entre le niveau de croissance des crédits à l'économie et l'activité économique. L'accélération du taux d'inflation en 2006 (4,5%) a entraîné une hausse du taux d'intérêt directeur (de 5% à 5,25%) par la Banque centrale. Cette accélération reflète les pressions sur les prix ainsi que la forte demande intérieure et la dépréciation du dinar. La tendance à la baisse depuis août 2006 s'est par la suite freinée en 2008 en réponse aux collatéraux de la crise financière globale sur l'économie tunisienne et au renchérissement des prix des matières premières qui en a découlé.

Tableau 3.1.12 : Evolution du taux d'intérêt annuel moyen du marché monétaire 1995-2008

Année	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
TMM annuel moyen (%)	8,812	8,676	6,875	6,880	6,036	5,875	6,015	5,932	5,322	5,000	5,000	5,072	5,243	5,221

Source : Rapports Banque Centrale de Tunisie

Les échanges de liquidité entre les banques se font en totalité dans le cadre du marché monétaire. La régulation du marché est assurée par la BCT qui y intervient pour appliquer sa politique monétaire qui passe par le réglage de la liquidité bancaire à partir du pilotage des taux à court terme. Les taux d'intérêt sont librement fixés par les banques. Le Taux du Marché Monétaire quotidien (TM) constitue la référence pour les banques.

En pratique, la BCT dispose de plusieurs instruments, pour réguler le crédit, juguler l'inflation, et contribuer à la compétitivité des entreprises. Outre les instruments de politique monétaire, la BCT dispose d'un système de réserve obligatoire qui complète les actions de régulation de la liquidité des banques.
La stratégie adoptée dans le cadre de la libéralisation progressive du secteur a surtout permis de le préserver des aléas de la conjoncture internationale. Au cours de ces 15 dernières années, le taux du marché monétaire a constitué l'un des éléments décisifs pour soutenir les efforts d'investissement et de développement ; à cet effet, il n'a cessé d'être adapté à la conjoncture comme il ressort des tableaux ci-dessous qui récapitulent l'évolution de ses valeurs moyennes annuelles au cours de la période 1995-2008. L'action sur la liquidité bancaire en Tunisie a privilégié les opérations indirectes d'appel d'offres négatifs et d'open market. Pour agir sur les pressions inflationnistes et stériliser les excédents de liquidité sur le marché monétaire, la BCT a relevé en 2007 le taux de réserve obligatoire de 3,5% à 5%. La contraction de l'excédent de liquidité sur le marché interbancaire s'est poursuivie en 2008 sans aucune action directe sur le taux d'intérêt maintenu au même niveau, ce qui a permis de réduire sensiblement le taux d'inflation.

En réaction à la crise financière, et pour élargir les possibilités d'intervention et de concours du système bancaire dans le financement de l'économie et des investissements de croissance, la Banque Centrale de Tunisie a décidé en 2008 d'introduire de nouveaux instruments indirects de conduite de la politique monétaire en instituant des facilités permanentes de dépôt ou de prêt auxquelles les banques peuvent recourir de leur propre initiative, tant pour satisfaire leur besoin en liquidité que pour placer leur excédent auprès de la Banque Centrale. En outre, et compte tenu de la détente attendue des pressions inflationnistes, la BCT a décidé en 2009 de baisser le taux directeur de 75 points de base pour le ramener de 5,25% à 4,50%. Cette décision est justifiée par la baisse de l'indice des prix à la consommation dont l'accroissement est revenu, en termes de glissement annuel, de 4,1% en décembre 2008 à 3,5% en janvier 2009, tendance qui d'après les prévisions se poursuivrait au courant de l'année.

Tableau 3.1.13 : **Taux d'intérêt à moyen débiteurs et créditeurs 2000-2008**

	Taux d'intérêt annuel moyen du marché monétaire	*Taux de rémunération annuel moyen de l'épargne*	*Taux annuel moyen de souscription aux bons de Trésor pour 3 mois*	*Taux annuel moyen max. de découvert (servant à la déterminat. du taux d intérêt légal)*
2000	5.875	3.875	7.563	12.875
2001	6.021	4.010	7.433	13.016
2002	5.937	4.000	6.132	12.927
2003	5.326	3.458	5.485	12.326
2004	5.000	3.000	5.088	12.000
2005	5.000	3.000	5.080	12.000

2006	5.072	3.021	5.080	12.068
2007	5.243	3.250	5.080	12.243
2008	5.222	3.250	4.657	11.190

Source : Institut National de Statistique

Les échanges de liquidité entre les banques se font en totalité dans le cadre du marché monétaire. La régulation du marché est assurée par la BCT qui y intervient pour appliquer sa politique monétaire qui passe par le réglage de la liquidité bancaire à partir du pilotage des taux à court terme.
Outre les instruments de politique monétaire, la BCT dispose d'un système de réserve obligatoire qui complète les actions de régulation de la liquidité des banques.
Les taux d'intérêt sont librement fixés par les banques. Le Taux du Marché Monétaire quotidien (TM) constitue la référence pour les banques.

I.3.1.2.3 : Amélioration des conditions d'accès au crédit du secteur privé

Plusieurs mesures ont été prises pour améliorer l'accès au crédit du secteur privé. On cite notamment la création de La Banque de Financement des Petites et Moyennes Entreprises (BFPME) et de la Société Tunisienne de Garantie (SOTUGAR) qui ont permis d'améliorer sensiblement le nombre de projets promus par les nouveaux promoteurs et les PME.

La Banque de Financement des Petites et Moyennes Entreprises (BFPME), constituée le 1er mars 2005 dans le cadre de la loi n° 65-2001 afin :

- d'apporter l'assistance et le soutien nécessaires pour la création et l'extension des PME : (i) Assistance aux promoteurs pour finaliser dans les meilleures conditions les études de projets et boucler les schémas de financement ; (ii) Information et orientation des promoteurs pour bénéficier des avantages offerts par l'Etat (dans le cadre du FOPRODI, du Développement Régional, du RITI etc.) ; (iii) Encadrement des promoteurs dans toutes les phases de développement de leurs projets (à la constitution et pendant l'exploitation).
- de faciliter l'accès au financement pour la création et l'extension des PME : (i) L'octroi de cofinancements avec les institutions de crédit (Banques et sociétés de leasing), sous forme de crédit à moyen et long terme ; (ii) Le financement des PME au titre des marchés publics avec la possibilité d'octroi d'avances aux entreprises adjudicataires de ces marchés ; (iii) La participation au capital social des entreprises en cours de création. (iv) Le partage du risque avec les institutions financières en cofinançant des projets.

La Société Tunisienne de Garantie (SOTUGAR) est une société d'intérêt public créée en juin 2003, venant renforcer l'ensemble des mécanismes mis en place pour le développement et la promotion des PME durant les phases les plus décisives de leurs cycles de vie (création, extension, restructuration). Elle a pour mission d'apporter une contribution significative au développement du tissu des PME dans les secteurs des industries manufacturières et des services :

- Faciliter l'accès des PME aux financements, en partageant avec les établissements de crédit et les investisseurs en capital le risque de financement des PME ;

- Réduire le risque pris par ses partenaires financiers, grâce à des fonds de garantie bénéficiant d'abondement de l'Etat, de l'Union Européenne (Système de Garantie, Mécanisme de Garantie de la restructuration Financières, Fonds de Garantie des Crédits Export) et la Banque Mondiale/ANME (Fonds de Garantie de l'Efficacité Energétique).

Le financement de l'économie tunisienne est assuré en grande partie par le système bancaire, où les Banques publiques (STB, BNA, BH, BFPME et BTS) assument un rôle prépondérant. L'encours du crédit des banques a presque triplé entre 1995 et 2008, passant de 11 à 32,8 milliards de DT (**Tableau 3.1.14**), avec la part des crédits au secteur public passant de 12 à 7% du total (Tableau 3.1.14) et la part des crédits aux services et aux particuliers passant de 42 à 67% (Tableau 3.1.15). Les crédits à moyen et long terme sont passés de 42 à 50% (Tableau 3.1.16).

Les financements des investissements privés par le marché financier sont encore limités et représentent 8,2% des investissements en 2008, avec une progression très réduite par rapport à 1995 (6%). [Tableau 3.1.18]

Tableau 3.1.14 : Evolution des crédits à l'économie du système financier par agent économique 1995-2008, (en MTND)

Année	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Secteur public	1.282	824	700	497	526	931	884	761	935	942	949	763	1.570	2.252
en %	*12*	*7*	*5*	*3*	*3*	*5*	*4*	*4*	*4*	*4*	*4*	*3*	*5*	*7*
Secteur privé	9.734	11.076	12.435	13.955	15.459	17.152	19.033	19.760	20.763	22.027	23.333	25.389	27.409	30.533
en %	88	93	95	97	97	95	96	96	96	96	96	97	95	93
TOTAL	**11.016**	**11.900**	**13.135**	**14.452**	**15.985**	**18.083**	**19.917**	**20.521**	**21.698**	**22.969**	**24.282**	**26.152**	**28.979**	**32.785**

Source : Rapports BCT

Tableau 3.1.15 : Evolution des crédits à l'économie du système financier par secteur d'activité 1995-2008, (en MTND)

Année	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Agriculture & pêche	1791	1468	1508	1451	1466	1712	1657	1580	1769	1841	1871	1334	1172	1272
en%	*16*	*12*	*11*	*10*	*9*	*9*	*8*	*8*	*8*	*8*	*8*	*5*	*4*	*4*
Industries	4551	4913	5280	5742	6118	6573	6983	6971	7300	7736	7937	7852	8457	9556
en%	*41*	*41*	*40*	*40*	*38*	*36*	*35*	*34*	*34*	*34*	*33*	*30*	*29*	*29*
Services et crédits aux particuliers	4674	5519	6347	7259	8401	9798	11277	11970	12629	13392	14474	16966	19350	21957
en%	*42*	*46*	*48*	*50*	*53*	*54*	*57*	*58*	*58*	*58*	*60*	*65*	*67*	*67*
Total	**11016**	**11900**	**13135**	**14452**	**15985**	**18083**	**19917**	**20521**	**21698**	**22969**	**24282**	**26152**	**28979**	**32785**

Source : Rapports BCT

Tableau 3.1.16 : Evolution des crédits à l'économie du système financier par terme, 1995-2008 (en MTND)

Année	1.995	1.996	1.997	1.998	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.00
Crédits à court terme	6.211	6.987	7.585	8.110	8.832	9.769	10.326	9.524	11.179	10.636	10.898	14.029	15.255	16.31
en%	56	59	58	56	55	54	52	46	52	46	45	54	53	5
Crédits à moyen et long terme	4.805	4.913	5.550	6.342	7.153	8.314	9.591	10.997	10.519	12.333	13.384	12.123	13.724	16.47
en%	44	41	42	44	45	46	48	54	48	54	55	46	47	5
TOTAL	**11.016**	**11.900**	**13.135**	**14.452**	**15.985**	**18.083**	**19.917**	**20.521**	**21.698**	**22.969**	**24.282**	**26.152**	**28.979**	**32.785**

Source : Rapports BCT

Tableau 3.1.17 : Evolution des crédits à l'économie du système financier par bénéficiaire 1995-2008 (en MTND)

Année	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Crédits aux professionnels	Données non disponibles							17.686	18.625	19.364	19.789	20.824	22.606	25.490
Crédits aux particuliers	Données non disponibles							2.835	3.073	3.605	4.493	5.328	6.373	7.295
Total	**11.016**	**11.900**	**13.135**	**14.452**	**15.985**	**18.083**	**19.917**	**20.521**	**21.698**	**22.969**	**24.282**	**26.152**	**28.979**	**32.785**

Source : Rapports BCT

Le montant des capitaux levés en 2008 au titre des émissions sur le marché primaire s'élève à 643,7 MTND contre 161 MTD en 1997.

Tableau 3.1.18 : Montants levés au cours de la période 1997-2008 et parts de ces montants qui ont servi au financement des investissements privés (MTND)

Année	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Emissions de titres de capital	101	39	74	33,0	113,0	8,0	13,5	70,0	63,8	164,0	126,4	251,7
Emissions de titres de créances	60	144	146	154,0	297,0	233,0	101,0	103,5	130,8	150,8	313,2	392,0
Fonds communs de créances										50,0	50,0	
TOTAL	**161**	**183**	**220,0**	**187,0**	**410,0**	**241,0**	**114,5**	**173,5**	**194,6**	**364,8**	**489,6**	**643,7**
Taux de financement des investissements privés	6%	6%	7%	4,9%	9,6%	5,8%	2,6%	3,8%	4,0%	6,7%	7,5%	8,2%

Source : Rapports annuels CMF

I.3.1.2.4 : Evolution du taux de change

Tableau 3.1.19 : Cours moyens des principales devises contre dinar

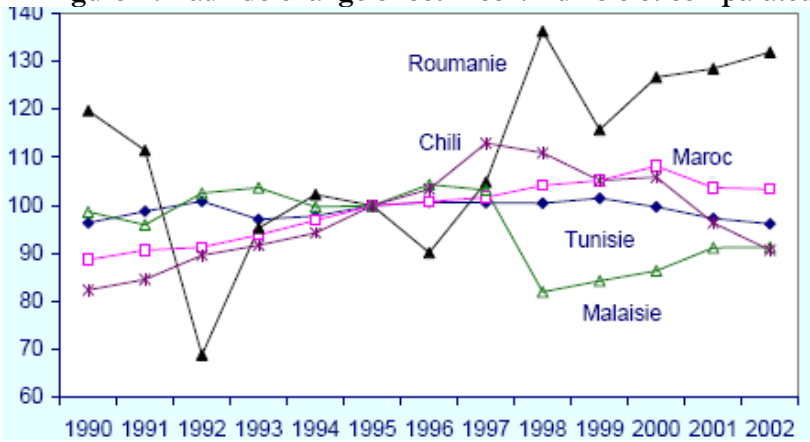
Année	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	20005	2006	2007	2008
1 dollar US	0,9458	0,9747	1,1029	1,1374	1,1884	1,3716	1,4390	1,4212	1,2877	1,2456	1,2981	1,3294	1,2799	1,2309
1 euro	1,2189	1,2172	1,2412	1,2702	1,2646	1,2633	1,2877	1,3418	1,4573	1,5486	1,6126	1,6709	1,7519	1,8051
1 livre sterling	1,4922	1,5226	1,8073	1,8832	1,9219	2,0702	2,0649	2,1242	2,0943	2,2730	2,3492	2,4372	2,5418	2,2613
1000 yens japonais	10,1076	8,9687	9,1423	8,7173	10,4891	12,6904	11,7993	11,3004	11,0600	11,4812	11,7453	11,3776	10,8007	11,9204
10 dirhams marocains	1,1094	1,1220	1,1614	1,1878	1,2148	1,2905	1,2737	1,2887	1,3391	1,421	1,4601	1,5036	1,5485	1,5827

NB : Il s'agit des cours moyens du marché interbancaire
Source : Rapports annuels BCT

L'intervention de la Banque Centrale sur le marché des changes a diminué à partir du début des années 2000 et se limite à des opérations d'injection de liquidités, étant donné le déficit structurel en devises du marché des changes. Ceci dit, le ciblage d'un taux de change effectif réel constant a contribué à maintenir un niveau satisfaisant de compétitivité. Selon l'Evaluation Finale de la Facilité d'Ajustement Structurel III (2005) « La règle du taux de change réel a été mise en œuvre d'une

manière plus flexible en 2002 et 2003, lorsque le Gouvernement a permis une certaine dépréciation du taux de change réel (figure en bas). La dévaluation du taux de change réel est ainsi venue appuyer la libéralisation commerciale, dans le contexte des phases finales de la mise en œuvre de la zone de libre-échange avec l'UE ; elle répond aux pressions compétitives croissantes des pays dont les taux de change sont liés à un dollar plus faible. »
Dans des circonstances particulières, comme la crise internationale 2008-2009, le taux de change effectif nominal s'est déprécié de 3,4% alors que le taux de change effectif réel s'est déprécié de 0,4%, contribuant ainsi à soutenir la compétitivité du pays sur les marchés internationaux. Sous des conditions normales, toutefois, la BCT veille à ce que le taux de change soit libre de flotter.

Figure 1 : Taux de change effectif réel : Tunisie et comparateurs. (1995=100; une augmentation indique l'appréciation)



Source : Evaluation Finale de la Facilité d'Ajustement Structurel III

I.3.1.2.5 : Réalisation des conditionnalités relatives aux politiques monétaires et de change

Les programmes d'ABG analysés ne contiennent pas de conditionnalités spécifiques liées aux politiques monétaires et de change, bien que tous les FAS prévoient des progrès satisfaisant dans la mise en œuvre du cadre macro-économique et / ou le maintien du cadre macroéconomique solide et réactif y compris le suivi de l'inflation.

CJ 3.1.3 Contribution des programmes d'AB aux améliorations susmentionnées

RESUMÉ CONSTATS :

La mission de terrain a permis de confirmer la contribution significative des programmes d'appui budgétaire aux améliorations enregistrées en Tunisie dans les domaines de la gestion macro-économique et fiscale ainsi que l'importance d'intervenir à travers un **appui budgétaire non ciblé** pour appuyer globalement la politique de stabilisation et de réformes économiques du Gouvernement. Cela, en dépit du fait que le total octroyé par les trois partenaires (CE, BM et BAD) équivaut en moyenne sur la période approximativement à 1,88% de la dépense publique ou 0,76% de la dépense publique si l'on considère uniquement la partie Européenne qui est octroyée sous forme de don.

En effet les programmes d'ABG et ABS se sont intégrés dans le cadre du partenariat Euro-méditerranéen lié à l'AA et de ses objectifs partagés. Les programmes ont intégré une dimension de dialogue technique rapproché sur les réformes à entreprendre et des conditionnalités liées à des changements concrets et - conjointement aux appuis de même nature qu'ont fourni la BM et la BAD- ont ciblé spécifiquement les progrès enregistrés dans la gestion des finances publiques. Plus spécifiquement :

- Les objectifs d'intégration et le dialogue politique ont permis au Gouvernement d'entreprendre ses grands choix stratégiques et de réforme économique et ont représenté un soutien effectif à la poursuite d'une gestion macro-économique prudente et efficace ;
- Le dialogue technique sur les politiques a permis de fournir des appuis ponctuels qui ont encouragé un processus de facilitation et d'appropriation pour la mise en place des réformes à travers la définition conjointe (Gouvernement / bailleur) du contenu des réformes et plus spécifiquement des réformes de la fiscalité,
- Les conditionnalités ont facilité le pilotage macroéconomique du pays, en instaurant une sorte de discipline économique extérieure, qui a contribué à une meilleure coordination au sein du Gouvernement.
- les fonds ont permis un minimum de flexibilité budgétaire, permettant au Gouvernement de réduire justement de un ou deux points le déficit dans la deuxième moitié des années 1990. Il faut aussi noter que la première tranche du programme FAS III décaissée en juin 2002 a contribué, avec les décaissements des deux autres bailleurs de fonds, à stabiliser le budget de l'Etat dans un moment de crise (événements de septembre 2001 et leurs conséquences).

I.3.1.3.1 : Indices de relations spécifiques entre les inputs fournis par la CE (dialogue, conditionnalités, fonds, AT) et les effets ci-dessus, incluant par exemple la contribution de l'AB à la durabilité du cadre fiscal à moyen terme

Un choix déterminant fait par la CE et les deux autres bailleurs de fonds intéressés (BM et BAD), dans le cadre de l'appui à la durabilité du cadre fiscal, concerne son mode d'intervention, soit **l'appui budgétaire non ciblé.** Depuis 1996, 4 Facilités d'Ajustement Structurel – FAS (en 1996, 1999, 2001, 2005) plus le nouveau Programme d'appui à l'intégration (2008) et des programmes d'appui budgétaire sectoriel (Education et Santé) ont été financés par la CE dans le cadre de MEDA I,

MEDA II, et plus récemment IEPV, dont les FAS ont été cofinancés avec la Banque mondiale et la BAD.

Par cet instrument, les trois partenaires ont voulu appuyer globalement la politique de stabilisation et de réformes économiques du Gouvernement dans le cadre de l'AA et de l'objectif de l'intégration Euro-méditerranéenne. Le total octroyé par les trois partenaires équivaut, en moyenne sur la période, à approximativement 1,88% de la dépense publique. Si l'on considère uniquement la partie Européenne, octroyée sous forme de dons, ceci représente un poids de 0,76% de la dépense publique.

Considérant les dimensions relatives de cet aide, par rapport à la dépense publique tunisienne, on pourrait penser qu'elle n'a pu jouer de rôle significatif pour appuyer le Gouvernement dans son processus réformateur. En effet les programmes d'ABG et ABS se sont insérés dans le cadre du partenariat Euro-méditerranéen lié à l'AA et ses objectifs partagés. Les programmes ont intégré une dimension de dialogue technique sur les réformes à entreprendre et des conditionnalités liées à des changements concrets et - conjointement aux appuis de même nature qu'ont fournie la BM et la BAD- ont ciblé spécifiquement les progrès enregistrés dans la gestion des finances publiques.

Comme anticipé, le thème des réformes fiscales a été poursuivi par les différents FAS qui se sont succédé, incluant :
- La FAS I qui prévoit des « **Réformes fiscales pour compenser la perte des recettes douanières dérivant de l'entrée en vigueur de la ZLE** (mesures visées : extension TVA, élimination de l'exonération de la TVA sur les importations de biens d'équipement,…) »
- La FAS III – Composante Cadre Macro-économique qui envisage le renforcement de la stabilité du cadre macro-économique […] (ii) par la préparation d'un **plan d'élargissement de l'assiette fiscale**, destiné à donner aux finances publiques un degré plus élevé de flexibilité et de viabilité à long terme [face aux évolutions fiscales imprimées par l'exécution de l'AA et aux autres impacts fiscaux liés à l'intégration de l'économie tunisienne dans les marchés internationaux].
- La FAS IV - composante Maintien du cadre macroéconomique et budgétaire qui prévoit l'adoption d'un plan d'action pour la réforme de la fiscalité.

Les rapports de suivi et d'évaluation disponibles (telles que l'évaluation de la FAS III - CE, de la PAC I et II – BAD, et des ECAL I, II, III ainsi que les rapports des missions de suivi des FAS III et IV) suggèrent que les FAS en général – et plus spécifiquement les indicateurs inclus dans les matrices de conditionnalités: i) représentent un soutien effectif à la poursuite d'une gestion macro-économique prudente et efficace ; ii) ont facilité le pilotage macroéconomique en instaurant une sorte de discipline extérieure qui a contribué à une meilleure coordination au sein du Gouvernement ; iii) ont promu un processus de facilitation et d'appropriation pour la mise en place des réformes.

À leur tour, les fonds ont permis un minimum de flexibilité budgétaire, permettant au Gouvernement de réduire justement de un ou deux points le déficit dans la deuxième moitié des années 1990. Il faut aussi noter que la première tranche du programme FAS III décaissée en juin 2002 a contribué, avec les contributions des deux autres bailleurs de fonds, à stabiliser le budget de l'Etat dans un moment de crise (événements de septembre 2001 et leurs conséquences).

Le choix de **l'appui budgétaire non ciblé** a été particulièrement important en ce qui concerne l'appui à la durabilité du cadre fiscal. En fait, dans le cas de la Tunisie la réussite de la transition fiscale a été promue par une forte appropriation et acceptation de la réforme à différents niveaux :

- au niveau politique : appropriation au niveau du Ministère des Finances dans le cadre d'une politique plus globale de bonne gestion des finances publiques qui a permis de : i) prendre en compte les priorités et contraintes budgétaires liées au Plan de Développement ; ii) lier la réforme aux réformes de gestion des finances publiques visant à augmenter l'efficience des dépenses publiques et à réduire la corruption ; iii) réduire les risques de réversibilité de la réforme fiscale ainsi que sa vulnérabilité aux groupes de pression et échéances électorales.
- au niveau de l'administration des finances, les régies fiscales ainsi que les administrations chargées des politiques économiques et commerciales doivent également être étroitement impliquées pour maximiser les synergies entre les réformes. En Tunisie la synchronisation entre les calendriers différentiés et graduels de démantèlement tarifaire, une politique volontariste de mise à niveau des entreprises et une politique d'incitation des investissements, notamment étrangers à permis une transition fiscale en souplesse et irréversible. Cette coordination et appropriation collective sont facilitées par un plan quinquennal de développement, dont les objectifs et le cadrage macroéconomique donnent un référentiel commun aux différents ministères et réformes. Une forte tradition de concertation interministérielle renforce également l'appropriation collective.

[Source : Note sur La libéralisation des échanges EuroMed et la transition fiscale, expérience et enseignements, M. Seiderer (Expert macro-économie - Délégation de la Commission Européenne en Tunisie), janvier 2008]

I.3.1.3.2 : Perception des intervenants sur le rôle des inputs fournis par la CE (dialogue, conditionnalités, fonds, AT) en relation aux résultats ci-dessus

La phase de terrain a confirmé les hypothèses formulées lors de la phase documentaire et a souligné l'apport unique et spécifique des FAS qui ont permis de démarrer un processus grâce auquel le Gouvernement et les bailleurs de fonds ont travaillé ensemble pour définir le contenu des réformes.

Sources :

- Conventions de financement des programmes d'ABG et ABS de la CE et des autres bailleurs des fonds (notamment Banque Mondiale et Banque Africaine de Développement), et leurs annexes (surtout matrices des conditionnalités)
- Rapports de suivi et évaluation des opérations d'AB de la CE (Rapports de la 1ère, 2ème et 3ème mission de suivi de la FAS III et dossiers de décaissement; Rapport d'évaluation de la FAS III, Rapports de la 1ère, 2ème et 3ème mission de suivi de la FAS IV et dossiers de décaissement); et des autres bailleurs, notamment Banque Mondiale et Banque Africaine du Développement (Tunisie : Programmes d'Appui à la Compétitivité I et II, Rapport d'évaluation de performance de programmes, BAD, novembre 2006 ; Tunisie : Programmes d'Appui à la Compétitivité III (PAC III), Rapport d'achèvement, BAD, février 2006 ; Project Performance Assessment Report : ECAL I, II & III, Republic of Tunisia, the World Bank, Report No. 31017 Dec. 2004
- Politique européenne de voisinage, Rapport sur la Tunisie, CE, mai 2004, décembre 2006 et avril 2008 ; Note sur La libéralisation des échanges EuroMed et la transition fiscale, expérience et enseignements, M. Seiderer (Expert macro-économie - Délégation de la Commission Européenne en Tunisie

- Rapports des services du FMI sur les consultations au titre de l'article IV ; rapports Annuels de la BCT ;
- Rapports du Ministère des Finances et statistiques des finances publiques : notamment le budget de l'Etat ; Rapports annuels de la BCT
- Statistiques nationales

Méthodes :
- Analyse documentaire et analyse statistiques des données quantitatives ;
- Entretiens
- Observation qualitative : groupes de discussion.
- Croisement des informations : sources (documents / informations qualitatives orales)

Entretiens:

DELEGATION DE L'UNION EUROPEENNE	
Chef de la Coopération	F. Millecam
Section Opérations 1	F. Seiderer
AUTORITES NATIONALES ET BENEFICIAIRES	
MDCI	Mme. Romdhane M. Mokhtar
Secrétaire d'Etat a la coopération	M. A. Triki
Ministère des Finances- Direction du Budget, Direction de la Prévision	Mr. Saâdaoui Mme. Faouzia Saïed Mr. Ali Saadi
ETATS MEMBRES UE - AUTRES BAILLEURS DE FONDS	
AFD	Goudiardr
BAD	A.H. Kouassi
Banque Mondiale	Ndiop

QE 3.2

Dans quelle mesure la gestion budgétaire et plus globalement la gestion des finances publiques se sont elles améliorées et à quel niveau l'aide budgétaire a-t-elle contribué à ces améliorations?

REPONSE :

D'après les sources utilisées, y compris les rapports d'évaluation et de suivi des FAS et des programmes analogues de la BM et de la BAD, ainsi que le Rapport PEFA récemment publié et les entretiens dans la phase de terrain, non seulement la partie tunisienne a accompli toutes les conditionnalités convenues dans le cadre des FAS et des programmes d'ABS en matière de gestion de finance publique mais la gestion budgétaire présente des standards élevés d'efficacité, d'efficience et de transparence.

Les sources mentionnées conviennent également sur l'importance du dialogue instauré entre le Gouvernement et ses partenaires engagés dans l'appui budgétaire. Soutenu par un cadre clair de conditionnalités et par des flux financiers non négligeables, ce dialogue a permis de cibler et d'appuyer des changements concrets, comme le cadre rénové pour la gestion de la dette publique, la mise en place de CDMT sectoriels dans les domaines qui ont reçu un ABS et d'un CDMT global et le maintien du déficit budgétaire et du niveau de la dette publique dans des limites similaires à celles établies par les critères de Maastricht. Cet appui s'est manifesté par l'insertion des réformes ciblées dans un cadre global de partenariat politico-institutionnel (l'Accord d'Association), et par le dialogue régulier sur les avancements et les difficultés des processus, y compris la gestion commune d'analyses et d'approfondissement techniques.

CJ 3.2.1 Amélioration du système de gestion des finances publiques (y compris au niveau sectoriel, ex. CDMT)

RESUMÉ CONSTATS :

Cette section analyse les différentes composantes d'une bonne performance des finances publiques tunisiennes, telle que définies par la méthode PEFA[37], en prenant en compte les résultats de l'analyse qui a été conduite récemment par une équipe d'expert en finances publiques. Ceci permettra aussi de voir quels ont été les progrès réalisés depuis qu'a été mené le *Country Financial Accountability Assessment* (CFAA) mené par la Banque mondiale en 2003-2004 et de déterminer l'influence des AB sur ces progrès.

La crédibilité du budget (PI-1 à 4). (I.3.2.1.1)

[37] L'analyse suivant la méthodologie PEFA est composée de six modules dans lesquels sont répartis 31 indicateurs (eux-mêmes composés le plus souvent de 2 à 4 sous-indicateurs). Ces modules décrivent dans une suite logique l'ensemble de la gestion du cycle budgétaire, ainsi que de son contenu et établissent les liens logiques entre eux. Il s'agit (1) de la crédibilité du budget, (2) de son exhaustivité et de sa transparence, (3) de l'existence d'une budgétisation fondée sur des politiques nationales, de la prévisibilité et du contrôle de l'exécution budgétaire, (4) de la prévisibilité de l'exécution du budget, (5) de la comptabilité, de l'enregistrement de l'information et des rapports financiers, (6) de la surveillance et de la vérification externe. Enfin, trois indicateurs composent un dernier module relatif aux pratiques des bailleurs de fonds, mettant l'accent sur la prévisibilité de l'appui budgétaire direct, des renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide et, enfin, de la proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales. En fait, ces questions ont déjà été examinées en 2-1 ci-dessus.

Déjà en 2004, le *Country Financial Accountability Assessment* – CFAA effectué par la Banque Mondiale en Tunisie faisait état de la bonne crédibilité du budget tunisien, au sens des bonnes pratiques de la gestion des finances publiques, évaluée par l'écart entre les prévisions initiales de la loi de finances annuelle et les réalisations en matière de recettes et de dépenses. Le CFAA montrait qu'au cours de la période 1998-2002 l'écart entre prévisions et réalisation des recettes avait été contenu dans une fourchette de +0,4% et +1,4%, ce qui confirmait la bonne fiabilité des prévisions des services concernés du Ministère des Finances. Ceci grâce au haut niveau des compétences humaines et à une maîtrise des procédures d'actualisation des recettes de l'année en cours. En même temps, on pouvait remarquer que sur la période 2000-2003, le taux d'exécution des dépenses du budget sur ressources générales ressortait à 99,3%, ce qui traduit une bonne maîtrise de l'exécution du budget et un respect des équilibres initiaux.

L'évaluation PEFA réalisée pour la période 2006-2008 a confirmé cette bonne maîtrise de la crédibilité des prévisions budgétaires. Du côté du montant des crédits inscrits à la Loi de finances, les dépenses effectives (hors service de la dette en principal et intérêts) n'ont pas enregistré d'écart supérieur à 10% (respectivement 0,8% en 2006, 5,7% en 2007 et 8,8% en 2008). Les écarts des deux dernières années ont été dus à la nécessité de faire face à l'augmentation des prix de l'énergie et des produits alimentaires de base ce qui a entraîné une augmentation du montant des subventions prévues au budget. Il s'agit donc de l'impact d'une variable externe, indépendante de la volonté ou de l'action du Gouvernement. (*voir le rapport « Performance de la gestion des finances publiques en Tunisie- Rapport final, juin 2010, l'indicateur PI-1).*

Du côté des recettes, il apparaît qu'au cours de la période 2006-2008, les recettes réalisées ont toujours été supérieures aux recettes prévues dans les lois de finance (103,9% en 2006, 106,2% en 2007 et 113,2% en 2008), ce qui confirme la crédibilité du budget. La forte augmentation des recettes en 2008 est due en grande partie à la hausse des recettes non fiscales en provenance notamment du secteur énergétique et phosphatier, compte tenu des hausses mondiales des prix de l'énergie et de nombreuses matières premières (*même source, indicateur PI-3*).

Enfin, l'analyse menée dans le rapport PEFA confirme celle du CFAA en ce qui concerne l'absence d'arriérés, un taux très faible de rejet des ordonnances de paiement (compris entre 0,34% et 0,56%) et enfin un délai moyen de paiement des ordonnances par les comptables de l'Etat compris entre 13,4 et 15 jours (*même source, indicateur PI-4*).

Il s'agit d'autant d'indicateurs qui montrent bien la bonne performance du système du point de vue de la crédibilité du budget.

La couverture et la transparence du budget (PI-5 à 10) (I.3.2.1.1)
Le diagnostic effectué en 2004 par le CFAA de la Banque mondiale concernant la couverture et la transparence du budget a été largement confirmé par l'évaluation faite dans le cadre du rapport PEFA. Si dans l'ensemble le diagnostic était positif, notamment concernant l'exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire, l'accès du public à ces informations, l'exhaustivité du budget et la transparence des relations budgétaires intergouvernementales (en particulier avec les collectivités locales) ainsi que la surveillance du risque budgétaire global, en revanche les faiblesses relevées n'ont pas été encore entièrement corrigées. Toutefois, dans le cadre des réformes actuelles, les efforts sont continus pour parvenir aux meilleures pratiques recommandées par le FMI et l'OCDE, il ne fait de doute que l'AB accordée à la Tunisie en 2008 pour accélérer la mise en place de la Gestion budgétaire par objectif (GBO) constitue un pilier central de la réforme des finances publiques.

Parmi les points de faiblesse que signale le rapport PEFA, le plus important concerne la nomenclature budgétaire. Le rapport CFAA avait noté que la nomenclature budgétaire devait être améliorée pour être plus conforme à la norme GFS (Government Finance Statistics) définie par le FMI. Dans le cadre de la réforme GBO,

cependant, le MdF accélère le développement de la refonte de la nomenclature budgétaire, en même temps que des réformes du système comptable.

Par ailleurs, l'analyse menée dans le cadre de PEFA a confirmé aussi l'inexistence de fonds extra budgétaires qui échapperaient aux organes de contrôle financier internes ou externes. Ceci avait déjà été noté par le CFAA de 2004. (*même source, indicateur PI-6 et 7*)

Concernant la surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public, de très importants efforts d'assainissement de ces risques ont été menés ces dernières années, comme le montre le rapport PEFA (*même source, indicateur PI-9*). Il s'agit en premier lieu de la réduction du poids des créances douteuses dans le bilan des banques publiques ou à participation publique. **On peut noter ici que les programmes FAS ont incontestablement facilité et accéléré cet assainissement, dans la mesure où ils ont visé à assainir le secteur bancaire et à réduire la part des banques publiques dans l'ensemble des activités bancaires du pays.** En second lieu, d'importantes opérations d'assainissement ont eu lieu dans les organismes publics de prévention sociale. (*même source, indicateur PI-9*).

Par ailleurs, les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) d'une certaine importance font l'objet d'un suivi particulier par la Direction des participations du Ministère des Finances et la Cour des comptes produit un rapport annuel sur les entreprises publiques et sur les collectivités locales. Il y a donc un très bon encadrement des entités du secteur public et du risque qu'elles peuvent représenter pour les finances publiques. Le rapport PEFA note cependant que la parution de ces rapports est tardive. (*même source, indicateur PI-9*).

La prévisibilité et le contrôle de l'exécution du budget (PI-13 et 21) (I.3.2.1.1)
Le CFAA avait déjà noté que « l'exécution comptable de la dépense est d'une bonne fiabilité et avec des paiements sécurisés dans des délais globalement acceptables » (*Source : Résumé – point 7 du CFAA, Banque Mondiale, 2004*). L'évaluation menée dans le cadre de la méthode PEFA confirme ce diagnostic pour ce qui est de la dépense. Notamment, le MdF est doté d'un excellent suivi des flux de trésorerie et de leur prévision ; le suivi de la dette et des garanties est très bien effectué et les mécanismes de contraction des prêts et d'octroi des garanties sont très bien encadrés, contrôlés et enregistrés. Les contrôles des états de paye ne semblent pas non plus présenter de failles et le taux d'amendements ou de corrections des mandats de paiement des salaires est très faible (entre 0,5% et 0,83%). Toutefois, le rapport note un nombre relativement élevé de virements à l'intérieur du budget, mais qui sont réalisés de façon transparente et conformément aux procédures légales. (*Source : Résumé – point 7 du CFAA, Banque Mondiale, 2004)*

Pour ce qui est du contrôle interne des dépenses non salariales, le rapport PEFA confirme l'existence de plusieurs types de contrôle (ex-ante par le corps de contrôle de la Dépense publique, puis ex-post avant paiement par le comptable/payeur). Par ailleurs deux autres corps de contrôle (le Contrôle Général des Finances au MdF et Contrôle Général des Services publics) veillent au bon usage des fonds publics. (*PEFA, indicateurs PI-18-20*).

La coordination entre les différentes entités de contrôle et le suivi des recommandations des organismes de contrôle sont confiés au Haut Comité du Contrôle administratif et financier. Ce comité a en outre pour fonction d'étudier et d'exploiter les rapports des organismes de contrôle, de proposer les mesures pratiques permettant de pallier les insuffisances détectées et d'améliorer les méthodes de gestion, et d'harmoniser le choix des entités à contrôler entre les diverses institutions de contrôle de façon à éviter plusieurs missions de contrôle en même temps auprès de la même administration. Malheureusement, comme le note le rapport PEFA, les rapports de ce comité ne sont pas rendus publics, pas plus que les rapports des organismes de contrôle décrits ci-dessus (*indicateur PI-21*).

De plus, les évaluateurs du rapport PEFA ont estimé à cet égard que « ce système multi-institutionnel de contrôle interne et de suivi, propre à la Tunisie, paraît très

efficace mais également lourd en termes de mise en œuvre et de coordination, tant pour les corps de contrôles que pour les administrations contrôlées des 120 missions de contrôle effectuées annuellement (hors contrôles de la Cour des comptes), (*indicateur PI-9*).

La comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers (PI-22 à 25) (I.3.2.1.1)
Sur tous ces points le CFAA avait déjà fait état de l'existence d'un circuit comptable de la dépense informatisé et intégré qui permet une comptabilisation fiable des informations sur la dépense. De plus, le rapport estimait que « le caractère exhaustif de la loi de règlement est largement satisfaisant, ce qui représente un des atouts majeurs du système tunisien en termes de fiabilité. » Le rapport PEFA confirme ce diagnostic positif, mais note que les informations existantes sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires (écoles et hôpitaux principalement) ne font pas l'objet de rapports spécifiques et ne sont donc pas disponibles au public (voir PI-23). Ce rapport souligne aussi la qualité des données de l'exécution budgétaire qui sont qualifiées de « globalement juste et de grande qualité ». Un rapport mensuel résumé est régulièrement produit et disponible sur le site web du MdF, cependant qu'un rapport substantiel annuel comporte une analyse de toutes les catégories de dépenses et de recettes (*même source, indicateur PI-24*).

Quant aux états financiers annuels, le rapport confirme la très bonne qualité du contenu de la Loi de règlement du budget annuel, mais note deux faiblesses principales : l'absence d'une situation complète des actifs et passifs financiers de l'Etat d'un côté, le retard pris dans l'établissement définitif des résultats de l'exécution du budget par le MdF. Par ailleurs, les normes comptables sont en cours de révision pour être totalement alignées sur les normes internationales en matière de finances publiques (*même source, indicateur PI-24*).

La programmation budgétaire basée sur les politiques publiques (PI 11 et 12) (I.3.2.1.1, I.3.2.1.2 & I.3.2.1.3)
Le Rapport PEFA souligne que la Tunisie est un des rares pays du sud de la Méditerranée où les organes officiels de planification économique restent actifs et influents. Les travaux du Ministère du Développement et de la Coopération Internationale (MDCI) demeurent une référence obligée pour l'action gouvernementale. Le MDCI en coordination avec le Ministère des Finances (MdF) continue d'élaborer des plans de développement quinquennaux qui déterminent les stratégies sectorielles et les enveloppes financières nécessaires à la réalisation des investissements. Les plans sont élaborés à travers des consultations entre le MDCI et le Ministère des Finances d'une part, les administrations centrales, les collectivités locales et le secteur privé d'autre part.

Le plan 2007-2011, en cours de révision selon le nouveau cadre du plan glissant, présente les objectifs de développement ainsi que les politiques et réformes prévues durant le quinquennat. Le même rapport indique que suite aux évaluations à mi-parcours réalisées en 2009, le XIème Plan de développement sera actualisé pour 2010 et 2011 et projeté pour 2012, 2013 et 2014 dans le cadre du plan glissant. En perspective, le processus engagé pour l'élaboration d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme Global (CDMT global) est de nature à renforcer le lien entre le Plan et le Budget et ainsi le processus d'allocations budgétaires, et devrait permettre le cadrage des CDMT sectoriels en cours de développement, notamment dans le cadre des expériences pilotes de la réforme GBO.

Il ressort bien de ces analyses que le budget de l'Etat est donc lié aux travaux du MDCI et à l'identification des projets d'infrastructures ou d'amélioration de la gestion des services de l'Etat à laquelle procèdent les équipes du MDCI. Des commissions conjointes entre le MDCI et le MdF, ainsi que les ministères techniques, se réunissent par ailleurs régulièrement pour faire le point de l'avancement des programmes et projets. (I.3.2.1.3)

Il ne fait aucun doute que la préparation du budget est de mieux en mieux insérée dans les orientations des plans quinquennaux devenus désormais glissants et que la mise en œuvre des CDMT (sectoriels ou global) a contribué à rendre le processus budgétaire plus participatif entre le MdF et les ministères sectoriels et même avec les

membres de la Chambre des députés ou des Conseillers. Toutefois, le Ministère des Finances semble déplorer de n'être associé à l'élaboration des CDMT sectoriels que dans la phase finale.

Ces résultats sont liés au changements institutionnels importants en termes de renforcement de la gestion budgétaire qui visent à améliorer la prestation des services publics tout en poursuivant la consolidation budgétaire entamée par le Gouvernement au cours de la période de mise en œuvre de la FAS III (2002-2004).
Avec l'objectif de soutenir et encourager ces réformes, la FAS IV, sous l'axe C « Maintenir un cadre macroéconomique solide et réactif », vise : i) la mise en place d'un groupe de travail interministériel chargé de la formulation du cadre budgétaire à moyen terme (CDMT) ; et ii) la formulation d'un cadre budgétaire à moyen terme sur trois ans (2007-09). Par ailleurs, la mise en place des CDMT sectoriels fait partie dans les trois ABS des conditions préalables pour le décaissement de la première tranche des ABS à la signature des CF (existence des conditions pour la mise en œuvre du programme selon l'approche sectorielle). De plus, pour l'Education supérieure et secondaire, l'existence d'un CDMT actualisé et développé tel qu'approuvé par le Comité interministériel de Pilotage du programme représente une des conditions à vérifier pour payer la partie fixe de la deuxième et troisième tranches, alors que dans l'ABS à la formation professionnelle le développement et l'actualisation du CDMT sous-sectoriel tel qu'approuvé par le Comité interministériel de Pilotage du Programme représente l'indicateur 10 pour le paiement de la partie variable de la deuxième et troisième tranche. (I.3.2.1.2 & I.3.2.1.4)
Les rapports de suivi des programmes soulignent :

- l'existence d'un CDMT glissant pour le sous-secteur **Education secondaire** accompagné par une déclinaison de la stratégie par objectifs et l'application d'une approche *bottom-up* ainsi que l'institutionnalisation du processus à l'intérieur du Ministère de l'Enseignement et de la Formation (MEF) dans l'équipe du Bureau de Planification et de Perspectives (BEPP).

- La préparation d'un premier CDMT agrégé au niveau national qui couvre l'ensemble des institutions universitaires sous la tutelle du Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et de la Technologie (MESRST) pour le sous-secteur **Education supérieure** pour la période 2004-2006, bien que son opéralisation en décembre 2007 était encore limitée par le manque d'extension au niveau régionale.

- L'élaboration en 2007 par le MEF d'un CDMT pour la Formation Professionnelle qui fait partie intégrante de la stratégie sectorielle : « Stratégie de développement du secteur de la Formation professionnelle (2007-2011) ». Le CDMT a été approuvé par le Ministre des Finances en 2007. " Le CDMT de la formation professionnelle est une réconciliation de l'approche descendante (CDMT consolidé) et celle ascendante (CDMT par programmes). Il autorise ainsi l'identification les besoins de financement sous contrainte budgétaire pour la réalisation de la stratégie du secteur de la formation professionnelle ou bien la révision de la stratégie à la baisse afin qu'elle s'inscrive dans les limites des enveloppes budgétaires octroyées par le budget de l'Etat »

Le MEF avec la formation professionnelle et le MERST ont été retenus parmi les ministères pilotes pour l'introduction de la Gestion Budgétaire par Objectifs (GBO) qui a débuté en 2004. Cela a entraîné un dialogue interministériel majeur avec le Ministère des Finances ainsi qu'un travail de déclinaison de la stratégie sectorielle par objectifs et résultats et leur costing. Enfin, l'existence d'un CDMT global à partir de 2007 qui établit les enveloppes sectorielles sur la base des indications macroéconomiques, favorise un dialogue plus stratégique entre le MF et le MEF et MERST pour la préparation des budgets annuels. Cependant la mission de suivi du MANFORM II, en juin 2009 soulignait encore le manque d'harmonisation dans la présentation des CDMT sectoriels et global. (I.3.2.1.2)

La présentation fait au séminaire de Rabat sur les enseignements de l'expérience des AB en Tunisie fait bien ressortir, tout comme l'analyse menée dans le rapport PEFA, que :

- « La planification est très forte en Tunisie, avec une tradition de plans quinquennaux de développement auxquels est rattachée la programmation des

investissements prioritaires ».

- « Au niveau financier, la coopération avec la CE a permis de développer des instruments de budgétisation à moyen terme, tant au niveau macro que sectoriel, qui se veulent le reflet du cadre macroéconomique et des stratégies sectorielles. C'est un processus récent qui commence à porter ses fruits, surtout après le cadrage macro des CDMT sectoriels. Cela a d'ailleurs permis une planification plus participative".

I.3.2.1.1 : Indicateurs PEFA : la crédibilité du budget (PI.1-4) ; la couverture et la transparence du budget (PI.5-10) ; la programmation budgétaire basée sur les politiques publiques (PI.11-12) ; la prévisibilité et le contrôle de l'exécution du budget (PI.13-21) ; la comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers (PI.22-25); surveillance et vérification externes (y compris la soumission au parlement) (PI.26-28)

Nous passerons ici en revue les différentes composantes d'une bonne performance des finances publiques tunisiennes, telle que définies par la méthode PEFA, en prenant en compte les résultats de l'analyse qui a été conduite récemment par une équipe d'expert en finances publiques, ainsi que déjà mentionné ci-dessus en 2-1. Ceci permettra aussi de voir quels ont été les progrès réalisés depuis qu'a été mené le *Country Financial Accountability Assessment* (CFAA) de la Banque mondiale en 2003-2004 et de déterminer l'influence des AB sur ces progrès.

L'analyse suivant la méthodologie PEFA est composée de six modules dans lesquels sont répartis 31 indicateurs (eux-mêmes composés le plus souvent de 2 à 4 sous-indicateurs). Ces modules décrivent dans une suite logique l'ensemble de la gestion du cycle budgétaire, ainsi que de son contenu et établissent les liens logiques entre eux. Il s'agit (1) de la crédibilité du budget, (2) de son exhaustivité et de sa transparence, (3) de l'existence d'une budgétisation fondée sur des politiques nationales, de la prévisibilité et du contrôle de l'exécution budgétaire, (4) de la prévisibilité de l'exécution du budget, (5) de la comptabilité, de l'enregistrement de l'information et des rapports financiers, (6) de la surveillance et de la vérification externe. Enfin, trois indicateurs composent un dernier module relatif aux pratiques des bailleurs de fonds, mettant l'accent sur la prévisibilité de l'appui budgétaire direct, des renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide et, enfin, de la proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales. En fait, ces questions ont déjà été examinées en 2-1 ci-dessus.

La crédibilité du budget (PI-1 à 4).

Déjà en 2004, le *Country Financial Accountability Assessment – CFAA* effectué par la Banque Mondiale en Tunisie faisait état de la bonne crédibilité du budget tunisien, au sens des bonnes pratiques de la gestion des finances publiques. Evaluée par l'écart entre les prévisions initiales de la Loi de finances annuelle et les réalisations en matière de recettes et de dépenses, elle montrait qu'au cours de la période 1998-2002 l'écart entre prévisions et réalisation des recettes avait été contenu dans une fourchette de +0,4% et +1,4%, ce qui confirmait la bonne fiabilité des prévisions faites par les services concernés du Ministère des Finances. Ceci grâce au haut niveau des compétences humaines et à une maîtrise des procédures d'actualisation des recettes de l'année en cours. En même temps, on pouvait remarquer que sur la période 2000-2003, le taux d'exécution des dépenses du budget sur ressources générales ressortait à 99,3%, ce qui traduit une bonne maîtrise de l'exécution du budget et un respect des équilibres initiaux.

L'évaluation PEFA réalisée pour la période 2006-2008 a confirmé cette bonne maîtrise de la crédibilité des prévisions budgétaires. Du côté du montant des crédits inscrits à la Loi de finances, les dépenses effectives (hors service de la dette en principal et intérêts) n'ont pas enregistré d'écart supérieur à 10% (respectivement 0,8% en 2006, 5,7% en 2007 et 8,8% en 2008. Les écarts des deux dernières années ont été dus à la nécessité de faire face à l'augmentation des prix de l'énergie et des produits alimentaires de base, notamment en 2008, ce qui a entraîné une augmentation du montant des subventions prévues au budget. Il s'agit donc de l'impact d'une variable externe, indépendante de la volonté ou de l'action du Gouvernement. L'augmentation de dépense de 2008 a d'ailleurs fait l'objet d'une Loi de finances complémentaire conformément à la procédure prévue à cet égard.

Pour ce qui est de l'évolution de la composition des dépenses réelles par chapitres budgétaires comparée aux prévisions de la Loi de finances, celle-ci a été de 7% en moyenne durant la période étudiée. Les écarts s'expliquent par les crédits complémentaires prévus dans les deux Lois de finance complémentaires de 2007 et 2008, ainsi que par les virements effectués en cours d'année du chapitre des « dépenses imprévues » aux autres chapitres du budget. Le rapport PEFA note à ce sujet que « les augmentations et les virements de crédits se font dans le respect des lois et règlements.

Du côté des recettes, il apparaît qu'au cours de la période 2006-2008, les recettes réalisées ont toujours été supérieurs aux recettes prévues dans les Lois de finance (103,9% en 2006, 106,2% en 2007 et 113,2% en 2008), ce qui confirme la crédibilité du budget. La forte augmentation des recettes en 2008 est due en grande partie à la hausse des recettes non fiscales en provenance notamment du secteur énergétique et phosphatier, compte tenu des hausses mondiales des prix de l'énergie et de nombreuses matières premières.

Enfin, l'analyse menée dans le rapport PEFA confirme celle du CFAA en ce qui concerne l'absence d'arriérés, un taux très faible de rejet des ordonnances de paiement (compris entre 0,34% et 0,56%) et enfin un délai moyen de paiement des ordonnances par les comptables de l'Etat compris entre 13,4 et 15 jours. Il s'agit d'autant d'indicateurs qui montrent bien la bonne performance du système.

La couverture et la transparence du budget (PI-5 à 10)

Le diagnostic effectué en 2004 par le CFAA de la Banque mondiale concernant la couverture et la transparence du budget a été largement confirmé par l'évaluation faite dans le cadre du rapport PEFA. Si dans l'ensemble le diagnostic était positif, notamment concernant l'exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire, l'accès du public à ces informations, l'exhaustivité du budget et la transparence des relations budgétaires intergouvernementales (en particulier avec les collectivités locales) ainsi que la surveillance du risque budgétaire global, en revanche les faiblesses relevées n'ont pas été encore entièrement corrigées. Toutefois, dans le cadre des réformes actuelles, les efforts sont continus pour parvenir aux meilleures pratiques recommandées par le FMI et de l'OCDE, il ne fait de doute que l'AB accordée à la Tunisie en 2008 pour accélérer la mise en place de la Gestion budgétaire par objectif (GBO) constitue un pilier central de la réforme des finances publiques. En effet, cette mise en place requiert de nombreuses actions actuellement en cours, qui vont permettre d'accélérer la mise aux normes internationales de certains aspects de la gestion des finances publiques tunisiennes qui présentent encore certaines déficiences.

Parmi les points de faiblesse que signale le rapport PEFA, le plus important concerne la nomenclature budgétaire. Le rapport CFAA avait noté que la nomenclature budgétaire devait être améliorée pour être plus conforme à la norme GFS (Government Finance Statistics) définie par le FMI. En particulier, on remarque l'absence d'une nomenclature fonctionnelle et une nomenclature économique assez peu détaillée. Dans le cadre de la réforme GBO, cependant, le MdF accélère le développement de la refonte de la nomenclature budgétaire, en même temps que des réformes du système comptable. Un autre des faiblesses de la documentation budgétaire disponible est l'absence de situations consolidées des finances publiques, agrégeant le budget de l'Administration centrale, celui des collectivités locales et des établissements publics à caractère administratif, ainsi que la situation des organismes de prévoyance sociale. Certes, les systèmes informatiques développés par le MdF pourraient permettre la production régulière de situations consolidées qui pourraient accompagner la présentation de la Loi de finances. En réalité, on trouve des éléments partiels de consolidation dans le rapport annuel de la DGRE sur l'exécution budgétaire.

Par ailleurs, l'analyse menée dans le cadre de PEFA a confirmé aussi l'inexistence de fonds extra budgétaires qui échapperaient aux organes de contrôle financier internes ou externes. Ceci avait déjà été noté par le CFAA de 2004. Récemment, une partie des importantes recettes provenant de la privatisation de Tunisie Télécom n'a pas été inscrite au budget, mais mise en dépôt dans un compte spécial auprès de la Banque centrale (BCT). Ce montant est bien retracé dans les états financiers de

la BCT publiés annuellement. Il s'agit d'une mesure de précaution que l'on trouve dans beaucoup d'Etat qui mettent en réserve une partie des recettes de privatisations pour faire face à des dépenses futures. Tout prélèvement sur ces recettes est inscrit dans la Loi de finances en tant que recette budgétaire de l'Etat et n'échappe donc pas au contrôle des parlementaires.

Concernant la surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public, de très importants efforts d'assainissement de ces risques ont été menés ces dernières années, comme le montre le rapport PEFA. Il s'agit en premier lieu de la réduction du poids des créances douteuses dans le bilan des banques publiques ou à participation publique. On peut noter ici que les programmes FAS ont incontestablement facilité et accéléré cet assainissement, dans la mesure où ils ont visé à assainir le secteur bancaire et à réduire la part des banques publiques dans l'ensemble des activités bancaires du pays. Sur ce plan, les statistiques remises par la BCT à la mission d'évaluation montrent que les créances classées ont diminué de 26,8% du total des créances dans les banques publiques en 2000 à 14,1% en 2009 (chiffre provisoire), cependant que les provisions et agios réservés dans ce même groupe de banques sont passés entre ces deux dates de 46,4% à 57,1% du total des créances douteuses. De plus, le pourcentage du total des actifs des banques publiques dans le total des actifs bancaires a diminué entre 1996 et 2009 de 62,3% à 38,5%

INDICATEURS SUR LA SITUATION FINANCIERE DU SYSTEME BANCAIRE TUNISIEN

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 *Provisoire*
	(4)									
	(Pourcentage)									
Ratio de couverture des risques moyen 2/	**..**	**..**	**..**	**..**	**..**	**..**	**11.8**	**11.6**	**11.7**	**12.4**
Banques Commerciales	13.3 *	10.6 *	9.8 *	9.3 *	11.6 *	12.4 *	11.3 *	9.8 *	10.4 *	*11.3*
Banques Privées	11.5	10.4	10.0	8.4	12.4	13.5	12.1	9.7	11.0	*11.6*
Banques Publiques 1/	15.0	11.0	9.4	10.8	10.1	10.0	9.3	9.9	9.6	*10.9*
Banques mixtes 6/	74.6	63.9	54.6	54.3	55.3	50.3	46.0	38.5	36.2	*31.6*
Créances Classées	**23.6**	**21.0**	**21.4**	**24.2**	**23.6**	**20.9**	**19.3**	**17.6**	**15.5**	**13.2**
Banques Commerciales (3)	21.6	19.2	20.9	24.0	23.7	20.9	19.3	17.7	15.6	13.3
Banques Privées	15.3	16.1	18.1	21.6	20.4	20.0	19.0	18.1	15.3	12.5
Banques Publiques 1/	26.8	22.8	24.3	26.7	27.4	22.1	19.7	17.3	15.9	14.1
Banques mixtes 6/	54.6	50.3	30.5	29.6	21.5	21.0	19.6	16.0	15.0	12.7
Provisions & Agios Réservés	**50.3**	**48.7**	**45.6**	**44.1**	**45.1**	**46.8**	**49.0**	**53.2**	**56.8**	**58.3**
Banques Commerciales	49.2	47.4	43.9	43.1	45.8	47.4	49.2	53.4	56.5	58.2
Banques Privées	54.7	47.7	44.9	39.9	43.5	45.9	48.4	52.0	55.0	59.2
Banques Publiques 1/	46.6	47.1	42.9	46.2	47.6	49.1	50.2	55.0	58.1	57.1
Banques mixtes 6/	56.7	56.3	69.5	62.3	23.0	28.5	42.9	48.1	63.1	60.2
Rentabilité des Fonds Propres	**..**	**..**	**..**	**4.6**	**4.8**	**5.9**	**7.0 ****	**10.1 *****	**11.2**	**11.7**
Banques Commerciales	13.7	14.0	8.0	7.6	5.1	6.5	7.7 **	10.5 ***	12.2	13.0
Banques mixtes 6/	4.8	3.8	NS	NS	3.7	4.9	4.1	8.0	5.7	4.8
Rendement des actifs	**..**	**..**	**..**	**0.5**	**0.5**	**0.6**	**0.7 ****	**0.9 *****	**1.0**	**1.0**
Banques Commerciales			..	0.6	0.4	0.5	0.7 **	0.8 ***	1.0	1.0
Banques mixtes 6/	..	..	NS	NS	1.6	1.7	1.6	3.1	1.9	1.4

1/ La BS est classée parmi les banques privées à partir de 1997. L'UIB et la BFT sont devenues privées en 2001.
2/ Ratio de couverture des risques moyen pondéré par le capital. A partir de 2007, ce ratio est calculé compte non tenue de la pondération par le capital
3/ Total Crédit et engagements par signature en faveur de la clientèle.
4/ Données tenant compte de la fusion STB-BDET-BNDT. Compte non tenu de la fusion, la part des actifs classés des banques
* Pour les années 1998, 1999 et en dehors de la BTS, ce ratio n'est que de 8,9% et de 10,1% respectivement. Pour l'année 2000 et en dehors de l'ABC et de la BTS, ce ratio s'établirait à 10,7%.
Depuis 2001 jusqu'à juin 2008 ce ratio est calculé en dehors de la BTS.
N.S : Non Significatif.
** Compte non tenu de la perte d'Attijari Bank.
*** Compte non tenu de la perte de l'UIB.
6/ Banques de développement avant 2004.

Ce désengagement de l'Etat du secteur bancaire et cet assainissement des actifs des banques publiques ont considérablement diminué le risque extrabudgétaire pesant sur l'Etat. Par ailleurs, l'Etat a décidé le regroupement de ces actifs bancaires principaux dans une holding de façon à coordonner et améliorer encore plus la gestion de ces actifs.

En second lieu, d'importantes opérations d'assainissement ont eu lieu dans les organismes publics de prévention sociale. Les montants dus par l'Etat à la Caisse nationale des retraites et prévoyance sociale ont été régularisés, cependant que des études sont en cours pour déterminer les mesures à prendre pour assurer l'équilibre

de cette caisse. Un suivi actuariel très précis est en place avec l'assistance du BIT. Les responsabilités de l'Etat dans le domaine de l'assurance sont eux aussi bien suivis et contrôlés dans le cadre de la mission du Comité général des assurances (CGA) rattaché au MdF (*même source, indicateur PI-9*).

Par ailleurs, les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) d'une certaine importance font l'objet d'un suivi particulier et quasi quotidien par la Direction des participations du Ministère des Finances (notamment leur endettement et leur situation de liquidités), cependant que l'ensemble des EPIC est contrôlé par un corps spécial de contrôleurs siégeant auprès du Premier ministère. Ce contrôle fait l'objet d'un rapport annuel. Par ailleurs, la Cour des comptes produit elle aussi un rapport annuel sur les entreprises publiques et sur les collectivités locales. Il y a donc un très bon encadrement des entités du secteur public et du risque qu'elles peuvent représenter pour les finances publiques. Le rapport PEFA note cependant que la parution de ces rapports est tardive. Ainsi, les données qui ont pu être recueillies sur les EP au cours de la période d'élaboration et de finalisation du rapport entre juin 2008 et juin 2009 n'ont été que celles relatives à 2006 et 2007 (*même source, indicateur PI-9*).

La programmation budgétaire basée sur les politiques publiques (PI_11 et 12)

Le Rapport PEFA souligne que la Tunisie est un des rares pays du sud de la Méditerranée où les organes officiels de planification économique restent actifs et influents. Les travaux du Ministère du Développement et de la Coopération Internationale (MDCI) demeurent une référence obligée pour l'action gouvernementale. Le MDCI en coordination avec le Ministère des Finances continue d'élaborer des plans de développement quinquennaux qui déterminent les stratégies sectorielles et les enveloppes financières nécessaires à la réalisation des investissements. Les plans sont élaborés à travers des consultations entre le MDCI et le Ministère des Finances d'une part, les administrations centrales, les collectivités locales et le secteur privé d'autre part.

Le plan 2007-2011, en cours de révision selon le nouveau cadre du plan glissant, présente les objectifs de développement ainsi que les politiques et réformes prévues durant le quinquennat. Il comporte trois parties :

- Les orientations et priorités et le rythme prévu de développement durant le quinquennat 2007-2011 ;
- Le contenu sectoriel du plan qui comprend les objectifs, les politiques, les programmes et les projets à mettre en exécution dans tous les secteurs,
- Le contenu régional du plan, comprenant les orientations générales et les politiques en matière de développement régional, ainsi que les stratégies et programmes de développement régionaux.

Le même rapport décrit le fait que suite aux évaluations à mi-parcours, réalisées en 2009, le XIème Plan de développement sera actualisé pour 2010 et 2011 et projeté pour 2012, 2013 et 2014 dans le cadre du plan glissant. En perspective, le processus engagé pour l'élaboration d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme Global (CDMT global) est de nature à renforcer le lien entre le Plan et le Budget et ainsi le processus d'allocations budgétaires. Il devrait permettre le cadrage des CDMT sectoriels en cours de développement, notamment dans le cadre des expériences pilotes de la réforme GBO. En effet, une première esquisse de CDMT global, sous forme de tableau prévisionnel des opérations financières de l'Etat (TOFE) pluriannuel agrégé a été préparée pour la période 2010 – 2012. Il est prévu de développer un véritable CDMT global avec des enveloppes sectorielles pour la période 2011-2013, d'abord pour les ministères pilotes, puis pour l'ensemble des ministères (cf. p 40 & tableau CDMT annexé). Le CDMT global devrait également permettre d'améliorer la traduction budgétaire des priorités et stratégies sectorielles du pays, tant au niveau des dépenses d'investissement que des charges récurrentes correspondantes.

Il ressort bien de ces analyses détaillées que le budget de l'Etat est donc lié aux travaux du MDCI et à l'identification des projets d'infrastructures ou d'amélioration de la gestion des services de l'Etat à laquelle procèdent les équipes du MDCI. Des commissions conjointes entre le MDCI et le MdF, ainsi que les ministères techniques, se réunissent par ailleurs régulièrement pour faire le point de l'avancement des programmes et projets. Au MdF, une unité spéciale d'audit et de suivi des grands

projets (DGASGP) suit l'exécution physique et financière des grands projets. Par ailleurs, une circulaire du Premier ministre, en date du 17 janvier 2009, a mis en place une méthodologie très détaillée de suivi des programmes et projets suivant une planification glissante pour la période 2010-2014, permettant une meilleure adaptation aux évolutions économiques et sociales (Voir la publication en deux volumes du MDCI (en arabe), intitulée Instructions pour la préparation des rapports sectoriels d'évaluation intérimaire du XIème Plan de développement et du plan glissant – Volume I; le volume II est consacré à l'évaluation intérimaire et au plan glissant des rapports régionaux (janvier 2009).

Le budget économique annuel préparé par le MDCI et qui fait partie des documents accompagnant la loi des finances rend compte de l'évolution des grands équilibres macro-économiques du pays, des politiques, programmes et projets de développement économique et social. Ce document reste, cependant, peu explicite sur la traduction de ces évolutions en termes de finances publiques. Toutefois, l'exposé fait au séminaire de Rabat sur les enseignements de l'expérience des AB en Tunisie fait bien ressortir, tout comme le fait l'analyse menée dans le rapport PEFA, que :

- « La planification est très forte en Tunisie, avec une tradition de plans quinquennaux de développement, auxquels est rattachée la programmation des investissements prioritaires ».
- « Au niveau financier, la coopération avec la CE a permis de développer des instruments de budgétisation à moyen terme, tant au niveau macro que sectoriels, qui se veulent le reflet du cadre macroéconomique et des stratégies sectorielles. C'est un processus récent qui commence à porter ses fruits, surtout après le cadrage macro des CDMT sectoriels. Cela a d'ailleurs permis une planification plus participative".

Les AB ont considérablement influencé la réforme des finances publiques tunisiennes, notamment dans le domaine de la planification budgétaire et de la mise en œuvre des différentes stratégies de développement économique et social impulsées par le chef de l'Etat et par les organes de planification du MDCI. Les ABS ont accéléré la mise en place de CDMT sectoriels, cependant que les AB ont poussé à l'adoption d'un CDMT global. Les finances publiques tunisiennes ont, de ce point de vue, largement bénéficié de l'appui de la CE. Une coordination plus étroite entre le MDCI, le MdF et les ministères sectoriels s'est mise en place ces dernières années encadrée par un plan devenu glissant et par un CDMT global et des CDMT sectoriels qui couvrent désormais plus de 50% des dépenses de l'Etat (Agriculture, santé, enseignement supérieur, éducation, Formation professionnelle et emploi). De plus, depuis 2007, un tableau de projections de l'équilibre des finances publiques (TOFE) couvre une période de trois ans et est intégré en annexe du budget économique préparé par le MDCI et qui accompagne le projet de Loi de finances au parlement.

Il reste donc encore à la Tunisie, comme le note le rapport PEFA, de se doter d'un véritable budget pluriannuel et de mieux expliciter les stratégies budgétaires sectorielles dans les documents budgétaires, faiblesses qui ressortent de la notation de l'indicateur PEFA relatif aux « perspectives pluriannuelles dans la planification budgétaire et la politique de dépenses publiques ». Les travaux en cours pour la GBO ne vont pas manquer d'accélérer la mise en place d'un budget pluriannuel et l'explicitation des stratégies sectorielles traduites dans le budget suivant les orientations du Plan. Ceci permettra aussi de mieux prendre en compte l'impact des nouveaux investissements et des politiques de modernisation économique menées sur les dépenses de fonctionnement.

Concernant la procédure de préparation du budget, celle-ci comprend deux phases bien distinctes mais étroitement liées au niveau du calendrier :

- <u>Une phase d'élaboration du cadre macroéconomique et budgétaire</u> qui concerne notamment les différentes directions du Ministère des Finances et du ministère du développement et de la coopération internationale et qui permet de dégager les dépenses et recettes globales, le résultat budgétaire ainsi que le niveau d'endettement public.
- <u>Une phase de négociation des budgets des ministères dépensiers</u>. Phase qui revient essentiellement au Comité Général du Budget (CGB) et des ministères

dépensiers. Le CGB prépare une circulaire sur la préparation du budget (en février) qui : i) fixe les grandes orientations de la politique budgétaire ; ii) donne des prescriptions méthodologiques en relation à la préparation des dossiers budgétaires ; et iii) indique le calendrier de préparation du budget. Les premières réunions de préparation des budgets entre les ministères dépensiers et les services du budget qui permettent de dégager des enveloppes de reconduction et des enveloppes correspondant aux demandes d'actions nouvelles ont lieu en mai-juin, et les résultats de ces réunions sont arrêtés en septembre pour être ensuite soumis à l'approbation d'un Conseil interministériel, puis du Conseil des ministres. »

Le rapport CFAA avait conclu en 2004 que : « si d'une part la procédure d'élaboration du cadre macroéconomique et budgétaire est peu institutionnalisée (absence d'un comité ad hoc de préparation du budget pour permettre l'échange d'informations, le rapprochement des scénarios, les décisions à prendre que ce soit à l'initiative du ministre des finances ou du Premier ministre ; absence des directives / instructions officielles particulières qui marquent cette procédure ou qui la concluent) et n'aboutit à un scénario fiable qu'assez tard dans l'année (pas avant juillet) ; d'autre part elle est cependant efficace car elle aboutit à un véritable processus décisionnel qui structure toute la négociation budgétaire avec les ministères dépensiers et s'effectue dans la continuité du cadre d'élaboration du plan quinquennal, notamment pour les investissements. » (*Source : chapitre 1.1.1 du CFAA, Banque Mondiale, 2004*)

Les conclusions tirées par le même rapport en relation à la deuxième phase étaient que « bien que la négociation des budgets entre le Ministère des Finances et les ministères dépensiers soit réelle et consistante et que celle-ci favorise indiscutablement la responsabilisation des ministères, les délais prévus pour cette phase peuvent entraîner un risque de surestimation initiale des enveloppes de crédits négociées ainsi qu'une durée totale de négociation assez courte / insuffisante » (*Source : chapitre 1.1.2 du CFAA, Banque Mondiale, 2004)*

Ceci dit : « Au total, l'ensemble de la procédure de préparation du budget réunit les deux composantes essentielles d'un système budgétaire de bonne gouvernance :
- la définition par une autorité du cadre, des objectifs et moyens de la politique budgétaire générale et sectorielle et la capacité à dégager des décisions finales en ligne avec ces objectifs (phase d'élaboration du cadre macroéconomique et budgétaire);
- une qualité élevée de négociation des budgets avec les ministères dépensiers, traduisant leur degré d'implication dans leur programme d'action budgétaire (phase de négociation des budgets des ministères dépensiers). »

Le rapport PEFA permet de constater les progrès faits depuis l'analyse menée dans le CFAA, mais confirme aussi les faiblesses qui avaient été notées à l'époque (2003-2004). Il s'agit essentiellement des délais assez courts dont disposent les MDA pour négocier leurs enveloppes, d'autant que la circulaire du Premier ministre qui leur est adressée assez tôt dans l'année (février-mars) ne fixe pas de plafond de dépense globale ou sectorielle, mais se contente de donner les orientations souhaitables dans la préparation du budget et rappelle la nécessaire insertion des dépenses d'investissements dans les investissements prévus au plan. De ce fait, les MDA, note le rapport PEFA, « n'ont connaissance des premiers arbitrages rendus que quelques jours avant la transmission du projet de Loi de finances au Parlement » (ce qui intervient au mois d'octobre).

Toutefois, il ne fait de doute aujourd'hui que la préparation du budget est de mieux en mieux insérée dans les orientations des plans quinquennaux devenus désormais glissants.

La prévisibilité et le contrôle de l'exécution du budget (PI-13 et 21)

Le CFAA avait déjà noté que « l'exécution comptable de la dépense est d'une bonne fiabilité et avec des paiements sécurisés dans des délais globalement acceptables.

Le circuit doté d'une informatisation intégrée, facilite le rendu de comptes qui reste cependant entaché de difficultés pour les dépenses sur ressources extérieures et de défauts inhérents à la persistance d'un système comptable en partie simple, pauvre en informations. » (*Source : Résumé – point 7 du CFAA, Banque Mondiale, 2004*). L'évaluation menée dans le cadre de la méthode PEFA confirme ce diagnostic pour ce qui est de la dépense. Notamment, le MdF est doté d'un excellent suivi des flux de trésorerie et de leur prévision. De même le suivi de la dette et des garanties est très bien effectué et les mécanismes de contraction des prêts et d'octroi des garanties sont très bien encadrés, contrôlés et enregistrés. Les contrôles des états de paye ne semblent pas non plus présenter de failles et le taux d'amendements ou de corrections des mandats de paiement des salaires est très faible (entre 0,5% et 0,83%). Toutefois, le rapport note un nombre relativement élevé de virements à l'intérieur du budget, mais qui sont réalisés de façon transparente et conformément aux procédures légales.
Pour ce qui est du contrôle interne des dépenses non salariales, le rapport PEFA confirme l'existence de plusieurs types de contrôle. Il s'agit d'abord du contrôle des dépenses engagées qui est réalisé en Tunisie par un corps de contrôleurs spéciaux de la Dépense publique, siégeant au niveau des services du Premier ministre. En fait, les étapes du cycle de la dépense sont bien contrôlées, ex-ante par le corps de contrôle de la Dépense publique, puis ex-post avant paiement par le comptable/payeur. De plus, il existe en Tunisie un Contrôle Général des Domaines de l'Etat et des Affaires foncières. Par ailleurs deux autres corps de contrôle veillent au bon usage des fonds publics. Il s'agit du Contrôle Général des Finances au MdF qui mène des missions de contrôle dans toutes les administrations (et qui exerce aussi, comme déjà signalé des missions d'audit sur de nombreuses opérations d'assistance extérieure), ainsi que du Contrôle Général des Services publics qui joue un rôle de contrôleur général de l'Administration, en particulier de la gestion et la répartition des effectifs, la nature et l'efficacité des services rendus aux administrés, les actions de modernisation, y compris par exemple et avec l'aide des techniciens spécialisés, les programmes d'économie d'énergie.

La coordination entre les différentes entités de contrôle et le suivi des recommandations des organismes de contrôle sont confiés à une institution qui dépend de la Présidence de la République. Il s'agit du Haut Comité du Contrôle administratif et financier. Ce comité a en outre pour fonction d'étudier et d'exploiter les rapports des organismes de contrôle et de proposer les mesures pratiques permettant de pallier les insuffisances détectées et d'améliorer les méthodes de gestion. Il harmonise de plus le choix des entités à contrôler entre les diverses institutions de contrôle de façon à éviter plusieurs missions de contrôle en même temps auprès de la même administration. Malheureusement, comme le note le rapport PEFA, les rapports de ce comité ne sont pas rendus publics, pas plus que les rapports des organismes de contrôle décrits ci-dessus. (*même source, indicateur PI-21*).
De plus, les évaluateurs du rapport PEFA ont estimé à cet égard que « ce système multi-institutionnel de contrôle interne et de suivi, propre à la Tunisie, paraît très efficace mais également lourd en termes de mise en œuvre et de coordination, tant pour les corps de contrôles que pour les administrations contrôlées des 120 missions de contrôle effectuées annuellement (hors contrôles de la Cour des comptes). L'évaluation du coût/ bénéfice et de l'efficience de cette organisation des contrôles internes serait pertinente, notamment à la lumière des objectifs affichés de responsabiliser d'avantage les ordonnateurs, de développer leurs capacités d'audit interne ainsi que la pratique de l'évaluation de performance. La mise en œuvre de la GBO amènera progressivement à reconsidérer l'ensemble de ce dispositif de contrôle. (*même source, indicateur PI-9*).

Pour ce qui concerne le système de passation des marchés, le rapport décrit certaines faiblesses, bien que des progrès importants aient été réalisés ces dernières années par la création d'un Observatoire national des marchés publics, notamment en ce qui concerne le fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations. En revanche, suivant les statistiques disponibles mais qui concernent les marchés passés au-dessus de certains seuils (légèrement supérieurs aux seuils nationaux), les marchés en appel d'offres ouvert constituent plus de 80%. Les marchés au-dessus d'un certain montant sont soumis à une Commission supérieure des marchés qui siège auprès du Premier ministre et qui est répartie entre quatre commissions spécialisées (Bâtiment et génie civil, Technologies de communication, de l'informatique de l'électricité et de l'électronique, matières premières et produits revendus en l'état, commandes diverses). Les marchés de montant inférieur sont traités par des commissions régionales. Le rapport note aussi que le recours à des modes de passation moins concurrentiels est clairement limité et bien

encadré. Mais le rapport fait apparaître aussi certaines lourdeurs de procédures dans les appels d'offres et de contrôle des engagements y relatifs. Comme l'a noté le rapport PEFA : « Toutes ces améliorations, y compris les plus récentes dont la mise en œuvre était en cours de finalisation à la fin de 2008, sont destinées à instaurer une meilleure transparence des marchés et de leurs modalités d'application juridiques, techniques et financières. Une publication sur Internet de tous les appels d'offres et de leurs résultats, voire l'introduction de l'adjudication électronique "e-procurement" permettrait de davantage renforcer la transparence et l'efficience de la passation des marchés en Tunisie ».

Du côté des recettes, on notera de nombreux progrès réalisés ces dernières années dans le cadre d'une importante réforme système fiscal entreprise par le gouvernement tunisien. Dans ce domaine, comme dans le domaine précédent, il ne fait aucun doute que les AB ont joué un rôle important puisqu'elles ont eu pour but d'améliorer le climat des affaires et d'encourager l'investissement privé, à travers les différents FAS. Ce programme de réforme de la fiscalité a été engagé en vue de simplifier le système fiscal tunisien. Il comprend notamment : (i) la réduction du nombre de taux de la TVA (le taux de 29% a été supprimé et remplacé par un droit de consommation de 10% sur un nombre limité de produits) ; (ii) le principe de généralisation de la restitution totale du crédit de TVA en provenance de l'activité courante de l'entreprise et accélération des délais de restitution, graduellement mis en œuvre ; (iii) le projet, reporté, de généralisation du taux de 10% pour l'IS des bénéfices des sociétés totalement ou partiellement exportatrice, en vue de renforcer l'égalité des contribuables devant l'impôt ; (iv) la réduction des taux de droits de douane, ayant notamment permis de réduire le nombre de droits de douane de 14 à 6 au cours des dernières années.

Suivant les auteurs du rapport PEFA, « les principaux impôts qui composent la fiscalité tunisienne font l'objet d'un dispositif législatif conforme dans son ensemble aux bonnes pratiques, notamment pour la TVA, l'impôt sur le revenu et les sociétés, ainsi que les droits de douane et droits de consommation divers. Le produit de ces trois catégories d'impôts représente plus de 90% des ressources fiscales de l'Etat ». (*même source, indicateur PI-13 à 15*).

Toutefois, on notera l'absence de l'établissement de rapports périodiques sur la dépense fiscale, c'est-à-dire sur le coût des très nombreuses exonérations et avantages fiscaux destinés à stimuler les investissements ou à détaxer les petits agriculteurs. De même, les évaluateurs du rapport PEFA n'ont pas manqué de noter le très grand nombre de taxations d'office auxquelles procèdent les services de l'impôt sur le revenu.

La comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers (PI-22 à 25)

Sur tous ces points le CFAA avait déjà fait état de l'existence d'un circuit comptable de la dépense informatisé et intégré qui permet une comptabilisation fiable des informations sur la dépense. De plus, le rapport estimait que « le caractère exhaustif de la loi de règlement est largement satisfaisant, ce qui représente un des atouts majeurs du système tunisien en termes de fiabilité. » Le rapport PEFA confirme ce diagnostic positif, mais note que les informations existantes sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires (écoles et hôpitaux principalement) ne font pas l'objet de rapports spécifiques et ne sont donc pas disponibles au public. Ce rapport souligne aussi la qualité des données de l'exécution budgétaire qui sont qualifiées de « globalement juste et de grande qualité ». Un rapport mensuel résumé est régulièrement produit et disponible sur le site web du MdF, cependant qu'un rapport substantiel annuel comporte une analyse de toutes les catégories de dépenses et de recettes (même source, indicateur PI-24).

Quant aux états financiers annuels, le rapport confirme la très bonne qualité du contenu de la Loi de règlement du budget annuel, mais note deux faiblesses principales : l'absence d'une situation complète des actifs et passifs financiers de l'Etat d'un côté, le retard pris dans l'établissement définitif des résultats de l'exécution du budget par le MdF. Par ailleurs, les normes comptables sont en cours de révision pour être totalement alignées sur les normes internationales en matière de finances publiques (*même source, indicateur PI-24*).

I.3.2.1.2 : Mise en place et adoption d'un CDMT au niveau sectoriel et sous-sectoriel (pour l'ABS - enseignement supérieur par exemple, le développement, la présentation et l'actualisation du CDMT rentre parmi les conditionnalités) ;

ABS : La mise en place d'un CDMT sectoriel fait partie dans les trois ABS des conditions préalables pour le décaissement de la première tranche des ABS à la signature des CF (existence des conditions pour la mise en œuvre du programme selon l'approche sectorielle). De plus, pour l'Education supérieure et secondaire, l'existence d'un CDMT actualisé et développé tel qu'approuvé par le Comité interministériel de Pilotage du programme représente une des conditions à vérifier pour payer la partie fixe de la deuxième et troisième tranches. Dans l'ABS à la formation professionnelle le développement et actualisation du CDMT sous-sectoriel tel qu'approuvé par le Comité interministériel de Pilotage du Programme représente l'indicateur 10 pour le paiement de la partie variable de la deuxième et troisième tranche.

Education secondaire: la dernière mission de suivi (décembre 2008) confirme l'existence d'un CDMT glissant pour le sous-secteur accompagné par une déclinaison de la stratégie par objectifs et l'application d'une approche bottom-up. Le rapport de suivi nº 4 souligne aussi l'institutionnalisation du processus à l'intérieur du Ministère de l'Enseignement et de la Formation (MEF) dans l'équipe du Bureau de Planification et de Perspectives (BEPP).

Education supérieure: un premier CDMT a été préparé en vue du programme de la CE pour la période 2004-2006. Ce CDMT est agrégé au niveau national et couvre l'ensemble des institutions universitaires sous la tutelle du Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et de la Technologie (MESRST). Cependant son opéralisation en décembre 2007 était encore limitée par le manque d'extension au niveau régional (ROM, déc. 2007).

Formation Professionnelle : le MEF a élaboré un CDMT pour la FP en 2007 qui est partie intégrante de la stratégie sectorielle : « Stratégie de développement du secteur de la Formation professionnelle (2007-2011) ». Le CDMT a été approuvé par le Ministre des Finances en 2007. " Le CDMT de la formation professionnelle est une réconciliation de l'approche descendante (CDMT consolidé) et celle ascendante (CDMT par programmes). Il autorise ainsi l'identification des besoins de financement sous contrainte budgétaire pour la réalisation de la stratégie du secteur de la formation professionnelle ou bien la révision de la stratégie à la baisse afin qu'elle s'inscrive dans les limites des enveloppes budgétaires octroyées par le budget de l'Etat » (source : mission de suivi, juin 2009)

Le MEF avec la formation professionnelle et le MERST ont été retenus parmi les ministères pilotes pour l'introduction de la Gestion Budgétaire par Objectifs (GBO) qui a débuté en 2004. Cela a entraîné un dialogue interministériel majeur avec le Ministère des Finances ainsi qu'un travail de déclinaison de la stratégie sectorielle par objectifs et résultats et leur costing. Enfin, l'existence d'un CDMT global à partir de 2007 qui établit les enveloppes sectorielles sur la base des indications macroéconomiques, favorise un dialogue plus stratégique entre le MF et le MEF et MERST pour la préparation des budgets annuels. Cependant la mission de suivi du MANFORM II, en juin 2009 soulignait encore le manque d'harmonisation dans la présentation des CDMT sectoriels et global.

I.3.2.1.3 : Amélioration de la qualité stratégique du processus budgétaire : relations entre le Ministère des Finances et les ministères sectoriels (par exemple le Ministère de l'Education et de la Formation), et niveau de participation des ministères sectoriels

La programmation budgétaire basée sur les politiques publiques (PI 11 et 12)

Le Rapport PEFA souligne que la Tunisie est un des rares pays du sud de la Méditerranée où les organes officiels de planification économique restent actifs et influents. Les travaux du Ministère du Développement et de la Coopération Internationale (MDCI) demeurent une référence obligée pour l'action gouvernementale. Le MDCI en coordination avec le Ministère des Finances continue d'élaborer des plans de développement quinquennaux qui déterminent les stratégies sectorielles et les enveloppes financières nécessaires à la réalisation des investissements. Les plans sont élaborés à travers des consultations entre le MDCI et le Ministère des

Finances d'une part, les administrations centrales, les collectivités locales et le secteur privé d'autre part.

Le plan 2007-2011, en cours de révision selon le nouveau cadre du plan glissant, présente les objectifs de développement ainsi que les politiques et réformes prévues durant le quinquennat. Il comporte trois parties :

- Les orientations et priorités et le rythme prévu de développement durant le quinquennat 2007-2011 ;
- Le contenu sectoriel du plan qui comprend les objectifs, les politiques, les programmes et les projets à mettre en exécution dans tous les secteurs,
- Le contenu régional du plan, comprenant les orientations générales et les politiques en matière de développement régional, ainsi que les stratégies et programmes de développement régionaux.

Le même rapport indique que suite aux évaluations à mi-parcours, réalisées en 2009, le XIème Plan de développement sera actualisé pour 2010 et 2011 et projeté pour 2012, 2013 et 2014 dans le cadre du plan glissant. En perspective, le processus engagé pour l'élaboration d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme Global (CDMT global) est de nature à renforcer le lien entre le Plan et le Budget et ainsi le processus d'allocations budgétaires. Il devrait permettre le cadrage des CDMT sectoriels en cours de développement, notamment dans le cadre des expériences pilotes de la réforme GBO. En effet, une première esquisse de CDMT global, sous forme de tableau prévisionnel des opérations financières de l'Etat (TOFE) pluriannuel agrégé a été préparée pour la période 2010 – 2012. Il est prévu de développer un véritable CDMT global avec des enveloppes sectorielles pour la période 2011-2013, d'abord pour les ministères pilotes, puis pour l'ensemble des ministères. Le CDMT global devrait également permettre d'améliorer la traduction budgétaire des priorités et stratégies sectorielles du pays, tant au niveau des dépenses d'investissement que des charges récurrentes correspondantes.

Il ressort bien de ces analyses détaillées que le budget de l'Etat est donc lié aux travaux du MDCI et à l'identification des projets d'infrastructures ou d'amélioration de la gestion des services de l'Etat à laquelle procèdent les équipes du MDCI. Des commissions conjointes entre le MDCI et le MdF, ainsi que les ministères techniques, se réunissent par ailleurs régulièrement pour faire le point de l'avancement des programmes et projets. Au MdF, une unité spéciale d'audit et de suivi des grands projets (DGASGP) suit l'exécution physique et financière des grands projets. Par ailleurs, une circulaire du Premier ministre, en date du 17 janvier 2009, a mis en place une méthodologie très détaillée de suivi des programmes et projets suivant une planification glissante pour la période 2010-2014, permettant une meilleure adaptation aux évolutions économiques et sociales.
Le budget économique annuel préparé par le MDCI et qui fait partie des documents accompagnant la loi des finances rend compte de l'évolution des grands équilibres macro-économiques du pays, des politiques, programmes et projets de développement économique et social. Ce document reste, cependant, peu explicite sur la traduction de ces évolutions en termes de finances publiques. Toutefois, l'exposé fait au séminaire de Rabat sur les enseignements de l'expérience des AB en Tunisie fait bien ressortir, tout comme le fait l'analyse menée dans le rapport PEFA, que :

- « La planification est très forte en Tunisie, avec une tradition de plans quinquennaux de développement, auxquels est rattachée la programmation des investissements prioritaires ».
- « **Au niveau financier, la coopération avec la CE a permis de développer des instruments de budgétisation à moyen terme, tant au niveau macro que sectoriels, qui se veulent le reflet du cadre macroéconomique et des stratégies sectorielles. C'est un processus récent qui commence à porter ses fruits, surtout après le cadrage macro des CDMT sectoriels. Cela a d'ailleurs permis une planification plus participative**".

Il reste donc encore à la Tunisie, comme le note le rapport PEFA, de se doter d'un véritable budget pluriannuel et de mieux expliciter les stratégies budgétaires

sectorielles dans les documents budgétaires. Les travaux en cours pour la GBO ne vont pas manquer d'accélérer la mise en place d'un budget pluriannuel et l'explicitation des stratégies sectorielles traduites dans le budget suivant les orientations du Plan.

Concernant la procédure de préparation du budget, celle-ci comprend deux phases bien distinctes mais étroitement liées au niveau du calendrier :

- Une phase d'élaboration du cadre macroéconomique et budgétaire qui concerne notamment les différentes directions du MdF et du MDCI et qui permet de dégager les dépenses et recettes globales, le résultat budgétaire ainsi que le niveau d'endettement public.
- Une phase de négociation des budgets des ministères dépensiers. Phase qui revient essentiellement au Comité Général du Budget (CGB) et des ministères dépensiers. Le CGB prépare une circulaire sur la préparation du budget (en février) qui : i) fixe les grandes orientations de la politique budgétaire ; ii) donne des prescriptions méthodologiques en relation à la préparation des dossiers budgétaires ; et iii) indique le calendrier de préparation du budget. Les premières réunions de préparation des budgets entre les ministères dépensiers et les services du budget qui permettent de dégager des enveloppes de reconduction et des enveloppes correspondant aux demandes d'actions nouvelles ont lieu en mai-juin, et les résultats de ces réunions sont arrêtés en septembre pour être ensuite soumis à l'approbation d'un Conseil interministériel, puis du Conseil des ministres. »

Le rapport CFAA avait conclu en 2004 que : « si d'une part la procédure d'élaboration du cadre macroéconomique et budgétaire est peu institutionnalisée […] et n'aboutit à un scénario fiable qu'assez tard dans l'année ; d'autre part elle est cependant efficace car elle aboutit à un véritable processus décisionnel qui structure toute la négociation budgétaire avec les ministères dépensiers et s'effectue dans la continuité du cadre d'élaboration du plan quinquennal, notamment pour les investissements. » (*Source : chapitre 1.1.1 du CFAA, Banque Mondiale, 2004*). Les conclusions tirées par le même rapport confirment que « Au total, l'ensemble de la procédure de préparation du budget réunit les deux composantes essentielles d'un système budgétaire de bonne gouvernance :

- la définition par une autorité du cadre, des objectifs et moyens de la politique budgétaire générale et sectorielle et la capacité à dégager des décisions finales en ligne avec ces objectifs (phase d'élaboration du cadre macroéconomique et budgétaire);
- une qualité élevée de négociation des budgets avec les ministères dépensiers, traduisant leur degré d'implication dans leur programme d'action budgétaire (phase de négociation des budgets des ministères dépensiers). » (*Source : Résumé – point 1 &chapitre 1.1.2 du CFAA, Banque Mondiale, 2004*)

Le rapport PEFA permet de constater les progrès faits depuis l'analyse menée dans le CFAA, mais confirme aussi les faiblesses qui avaient été notées à l'époque (2003-2004). Il s'agit essentiellement des délais assez courts dont disposent les MDA pour négocier leurs enveloppes, d'autant que la circulaire du Premier ministre qui leur est adressée assez tôt dans l'année (février-mars) ne fixe pas de plafond de dépense globale ou sectorielle, mais se contente de donner les orientations souhaitables dans la préparation du budget et rappelle la nécessaire insertion des dépenses d'investissements dans les investissements prévus au plan. De ce fait, les MDA, note le rapport PEFA, « n'ont connaissance des premiers arbitrages rendus que quelques jours avant la transmission du projet de Loi de finances au Parlement » (ce qui intervient au mois d'octobre) – *voir Rapport PEFA, indicateurs PI-11 et 12*).

Toutefois, il ne fait de doute aujourd'hui que la préparation du budget est de mieux en mieux insérée dans les orientations des plans quinquennaux devenus désormais glissants.

Il ne fait aucun doute que la mise en œuvre des CDMT (sectoriels ou global) a contribué à rendre le processus budgétaire plus participatif entre le Ministère des Finances et les ministères sectoriels et même avec les membres de la Chambre des députés ou des Conseillers. Toutefois, le Ministère des Finances semble déplorer de n'être associé à l'élaboration des CDMT sectoriels que dans la phase finale (voir ci-dessous 3.2.2.2 « Perceptions des intervenants »). Par ailleurs, comme dans tous les ministères des finances, le souci principal de la Direction du budget reste de contenir les demandes des ministères sectoriels en matière de crédits nouveaux et de

préparer les arbitrages qui se font en Conseil des ministres. Dans ce domaine, la mise en application progressive de la GBO devrait permettre une amélioration de la qualité du dialogue stratégique entre tous les intervenants au processus d'élaboration budgétaires, qu'ils soient ceux de l'Administration tunisienne ou ceux des bailleurs de fonds externes.

I.3.2.1.4 : Achèvement des conditionnalités relatives au système de gestion des finances publiques :

- ~~**Maintien du cadre macroéconomique et budgétaire** : adoption d'un plan d'action pour la réforme de la fiscalité ; (duplication des thèmes couverts par la QE 3.1, enlevé)~~
- ~~**Renforcement de la gestion de la dette publique** : i) Mise en place d'une unité au sein du Ministère des Finances chargée de la formulation de la stratégie de la gestion de la dette publique ; ii) Création d'une structure au sein du Ministère des Finances chargé de la gestion intégrée de la dette publique ;~~ (*indicateur inclus sous la QE 3.1 qui traite de la dette publique comme indicateur 3.1.1.9*)
- **Renforcement de la gestion budgétaire** : i) Groupe de travail interministériel chargé de la formulation du cadre budgétaire à moyen terme ; ii) Formulation d'un cadre budgétaire à moyen terme sur trois ans (2007-09) publié dans le budget économique 2007, prévoyant un solde primaire hors dons et privatisations positif à partir de 2008

Au cours de la mise en œuvre de la FAS III (2002-2004), le Gouvernement a entamé des changements institutionnels importants en termes de renforcement de la gestion budgétaire qui visent à améliorer la prestation des services publics tout en poursuivant la consolidation budgétaire.
Avec l'objectif de soutenir et encourager ces réformes la FAS IV sous l'axe C « Maintenir un cadre macroéconomique solide et réactif » vise : i) la mise en place d'un groupe de travail interministériel chargé de la formulation du cadre budgétaire à moyen terme ; et ii) la formulation d'un cadre budgétaire à moyen terme sur trois ans (2007-09) publié dans le budget économique 2007, prévoyant un solde primaire hors dons et privatisations positif à partir de 2008 [Condition de décaissement]. Comme mentionné ci-dessus, un groupe de travail a été chargé de la formulation du CDMT en 2005 en vue de produire des indications chiffrées à publier dans le budget économique 2006 pour la période 2006-2007-2008. Un CDMT (2007/2009) a été formulé, qui prévoit un solde primaire (hors dons et privatisations) positif en 2009, tout en gardant le déficit primaire à 2,9% du PIB, bien en deçà du taux de 3,6% prévu par la loi de finance. L'établissement du CMDT doit servir à améliorer la relation entre prestations de services et budget, faciliter la réduction du déficit et la gestion de la dette publique. La question de l'impact de l'introduction des CDMT par les FAS et plus récemment celle de la Gestion budgétaire par objectif par l'AB de 30 millions d'Euros accordée en 2008, ont été traitées en détail dans les sections précédentes.

CJ 3.2.2 Contribution des programmes d'AB aux améliorations susmentionnées

RESUMÉ CONSTATS :

Les AB ont considérablement influencé la réforme des finances publiques tunisiennes, notamment dans le domaine de la planification budgétaire et de la mise en œuvre des différentes stratégies de développement économique et social impulsées par le chef de l'Etat et par les organes de planification du MDCI. **Les ABS ont accéléré la mise en place de CDMT sectoriels, alors que les AB ont poussé à l'adoption d'un CDMT global.** Les finances publiques tunisiennes ont, de ce point de vue, largement bénéficié de l'appui de la CE. Une coordination plus étroite entre le MDCI, le MdF et les ministères sectoriels s'est mise en place ces dernières années encadrée par un plan devenu glissant et par un CDMT global et des CDMT sectoriels qui couvrent désormais plus de 50% des dépenses de l'Etat.

Bien qu'il soit difficile d'isoler la contribution spécifique des FAS, il ne fait aucun doute que la forte convergence entre les mesures préconisées dans les programmes

d'ABG et ABS a fortement influencé et appuyé les choix de politique économique du Gouvernement ainsi que les résultats en termes de stabilisation et de gestion. Ceci à travers : i) une ouverture au dialogue qui a permis d'identifier des indicateurs spécifiques ainsi que d'en discuter de manière approfondie ; ii) le démarrage d'une dynamique positive créée par le CDMT (formation de compétences spécifiques; orientation à la programmation; une prédisposition à intégrer la logique GBO; une appropriation par la base) ; iii) un rôle crucial joué par l'AT dans l'accompagnement aux acteurs désireux de promouvoir un changement.

I.3.2.2.1 : Indices de relations spécifiques entre les inputs fournis par la CE (dialogue, conditionnalités, fonds, AT) et les résultats ci-dessus

Les FAS de la CE, conjointement aux appuis de même nature qu'ont fourni la BM et la BAD, ont ciblé spécifiquement les progrès enregistrés dans la gestion des finances publiques, notamment dans les domaines de la gestion de la dette publique et de la formulation d'un cadre budgétaire à moyen terme (voir aussi le CJ 3.2.1 pour un cadre plus claire des mesures contenues dans les matrices des conditionnalités dans ce domaine).
Les rapports de suivi et d'évaluation disponibles (tels que l'évaluation de la FAS III - CE, du PAC I et II – BAD, et des ECAL I, II, III et les rapports de suivi des FAS III et IV) suggèrent que les FAS en général – et plus spécifiquement le processus de dialogue qui a mené à la définition des indicateurs inclus dans les matrices de conditionnalités : i) ont représenté un soutien effectif à la poursuite d'une gestion améliorée de la dette publique et ii) ont promu un processus de facilitation et d'appropriation pour la mise en place de la réforme de la gestion budgétaire. L'évaluation de l'impact de ces AB globales et sectorielles a été traitée en détail dans les réponses aux questions.

Toutefois, on notera que les rapports d'évaluation et de suivi confirment la difficulté d'isoler la contribution spécifique des FAS, tout en soulignant la forte convergence des mesures qu'elles ont préconisées et appuyées et les choix de politique économique du Gouvernement ainsi que les résultats en termes de stabilisation et de gestion améliorée. Mais il ne fait aucun doute que la mise en place de l'AB pour soutenir l'introduction de la GBO dans le système tunisien de finances publiques représente une forte convergence sur l'amélioration et la modernisation de ce système.

I.3.2.2.2 : Perception des intervenants sur le rôle des inputs fourni par la CE (dialogue, conditionnalités, fonds, AT) en relation aux résultats ci-dessus

En 2008, dans le séminaire tenu à Rabat sur l'expérience, les enseignements et l'évolution des AB à la Tunisie, deux responsables de la Délégation de l'UE à Tunis ont affirmé sur ce plan que l'expérience des ABS dans ce pays avait eu de nombreux côtés positifs, notamment :

- « l'approfondissement des stratégies sectorielles,
- une plus grande prédisposition au dialogue, la possibilité d'identifier des indicateurs spécifiques et la nécessité d'en discuter de manière approfondie,
- une dynamique positive créée par le CDMT (formation de compétences spécifiques; orientation à la programmation; une prédisposition à intégrer la logique GBO; une appropriation par la base affirmation d'une approche *bottom-up*,
- un rôle crucial joué par l'AT dans l'accompagnement aux acteurs désireux de promouvoir un changement (cas de l'Enseignement supérieur) ».

Par ailleurs, les auteurs de la présentation faite au séminaire ont estimé que « la non atteinte d'un indicateur (et donc un décaissement inférieur aux attentes) peut générer des réactions positives, malgré la frustration initiale (discussions techniques, approfondissement des aspects problématiques - cas de l'Enseignement supérieur) ».
Ces constats ont été confirmés lors des réunions en Tunisie.

Par ailleurs, il ne fait aucun doute que globalement l'AB de l'UE à la Tunisie est positivement apprécié sur le plan national, c'est ce qui est apparu de plusieurs réunions tenues dans le cadre de la mission d'évaluation avec : i) les responsables des programmes d'AB auprès du MDCI, ii) le Président et les membres de la

Commission des Finances de la Chambre des députés, iii) les responsables de la Direction du Budget et ceux de la Direction de la prévision, iv) avec les cadres supérieurs de la BCT. Au-delà des remarques déjà présentées dans les autres sections, ces réunions ont mis en évidence que :

- Si dans l'ensemble, le bilan de la coopération UE/Tunisie est perçu de façon nettement positive, notamment depuis 1987, les ambitions nourries du côté tunisien par rapport aux relations de partenariat avec l'UE n'ont pas été satisfaites et il est estimé que cette coopération aurait dû avoir une ampleur plus importante pour deux raisons : i) Les objectifs de « civilisation » sont communs entre la Tunisie et l'UE. Les choix tunisiens sont clairs et recoupent ceux de l'UE, à savoir : paix, stabilité et intégration de la région euro-méditerranéenne ; ii) La Tunisie a aussi toujours cherché l'intégration maghrébine, mais l'UMA a été une déception, d'où l'intérêt pour la Tunisie de l'intensification de ses relations avec la rive nord de la Méditerranée. Le sentiment général, dans ce contexte, c'est que les relations EU/Tunisie sont sous-exploitées et qu'il y a un potentiel beaucoup plus grand d'intensification des relations qui n'est pas saisi par l'Europe. Du côté tunisien, les attentes ont été plus grandes que les résultats de la coopération. Les chiffres d'aide sont « timides » (surtout comparés aux aides reçues par la Grèce ou les pays d'Europe de l'Est). Il conviendrait donc de passer à la vitesse supérieure, d'autant que la Tunisie a besoin de l'UE pour mieux intégrer la mondialisation.

- Par ailleurs, la Tunisie a une bonne gouvernance et une gestion macro-économique très rigoureuse qui respecte les critères de Maastricht. Elle devrait passer au statut de « partenaire avancé » de l'UE et pas seulement de partenaire « privilégié ».

- L'aide a été bien employée. Il n'y a pas eu de gaspillages. Les budgets de l'Etat sont devenus plus clairs grâce à la loi organique de 2004. Les discussions du budget par la Commission sont très approfondies, y compris les discussions sur la loi de règlement. Les députés sont très fiers de la bonne marche des finances publiques.

- Le dialogue avec l'UE est approfondi, grâce à la Délégation à Tunis dont la présence permet une « meilleure écoute » réciproque. Mais il faudrait une coopération plus dynamique dont les résultats seraient palpables pour tous les citoyens.

- Le nouveau plan tunisien offre une occasion à l'UE d'augmenter sensiblement sa participation financière aux investissements requis qui sont très importants, aussi bien en AB qu'en IDE, d'autant que la Tunisie est une bonne plateforme pour exporter vers l'Afrique.

- Les résultats des AB ne sont pas clairs pour ce qui concerne les actions de formation.

- Il est difficile d'établir des relations claires entre les montants de l'AB et l'ampleur des besoins et des risques financiers auxquels doit faire face le Gouvernement (exemple des caisses de retraite et prévoyance sociale). Il conviendrait en conséquence d'augmenter les enveloppes d'AB et de les structurer en fonction des priorités du pays.

- La technique des tranches variables dans les AB est la plus juste et la plus logique.

- Le MdF n'est consulté qu'en phase finale pour tous les AS ou les AB qui concernent d'autres ministères et il ne lui est plus possible à ce stade de faire opérer des changements dans la structure de l'AB. Il serait bon qu'il suive les négociations, la définition des conditionnalités et des indicateurs de performance et la structuration des programmes sectoriels.

- Le MDCI poursuit un objectif de mobilisation de ressources financières, mais il convient de considérer l'AB plus dans une logique « d'accompagnateur » des

réformes que dans celle de bailleur de fonds.

- La mise en place de la GBO demande une révolution des mentalités dans un environnement centralisateur et contrôlé. Il est donc normal qu'elle exige un temps de maturation important. Mais les AB ainsi que les interventions de la BM ont réussi à instaurer la logique des CDMT. La GBO va rendre les politiques publiques plus explicites.

- Les FAS sont considérées – surtout par la BCT - comme ayant été un accélérateur de la restructuration et de l'assainissement du secteur bancaire en Tunisie. Les responsables de cette institution ont estimé que le démarrage d'une réforme peut parfois être un peu lent, mais une fois initié il n'y a plus de retour en arrière possible. Pour eux, il s'est créé de fait une culture de la réforme dans le pays que les AB ont soutenu. Même si les montants restent modestes, l'AB est quand même intéressant en tant que soutien à la balance des paiements.

Sources :

- Conventions de financement des programmes d'ABG et ABS de la CE et des autres bailleurs des fonds (notamment Banque Mondiale et Banque Africaine de Développement), et leurs annexes (surtout matrices des conditionnalités)
- Rapports de suivi et évaluation des opérations d'AB de la CE et des autres bailleurs, notamment Banque Mondiale et Banque Africaine du Développement ;
- Rapports et études spécifiques : ex rapport PEFA; Rapports des services du FMI sur les consultations au titre de l'article IV ; rapports annuels de la BCT ; rapports de l'Institut d'Economie Quantitative (IEQ), autres rapports et études spécifiques sur la gestion des finances publiques
- Rapports du Ministère des Finances et statistiques des finances publiques : notamment le budget de l'Etat ;
- Statistiques nationales

Méthodes :

- Analyse documentaire et des données quantitatives
- Entretiens
- Observation qualitative : groupes de discussion
- Croisement des informations : sources (documents / informations qualitatives orales)
-

Entretiens:

DELEGATION DE L'UNION EUROPEENNE	
Chef de la Coopération	F. Millecam
Section Opérations 1	F. Seiderer
AUTORITES NATIONALES ET BENEFICIAIRES	
MDCI	M. Mokhtar
Banque centrale de Tunisie	M. Ridha Ben Achour, Directeur des relations internationales

	Mme Moufida Dalloumi, S/D des ROFI Mme Ryan Koisi, S/D de l'analyse des prévisions de liquidités M. Raja Darghout, Direction Supervision des banques M. Nizar Chenini, Direction Supervision des banques M. Mohames Laraoui, Direction de la balance des paiements M. Nauf Abdennader, Chef de service des études budgétaires et fiscales Mme Samia Saïed, Adj. du sous-directeur des paiements extérieurs M. Imad Chérif, Sous-directeur du financement extérieur.
Ministère des Finances- Direction du Budget, Direction de la Prévision	Mr. Saâdaoui Mme. Faouzia Saïed Mr. Ali Saadi
Chambre des députés- Président et membres de la Commission des Finances	
ETATS MEMBRES UE - AUTRES BAILLEURS DE FONDS	
AFD	Goudiardr
BAD	A.H. Kouassi
Banque Mondiale	Ndiop

QE 3.3.a

Dans quelle mesure y a-t-il eu des améliorations de la qualité du processus de programmation, de planification et de mise en œuvre des politiques dans les domaines de la libéralisation des échanges, de l'intégration dans les marchés internationaux et de la compétition du marché interne (y compris les questions d'appropriation et de transparence), et à quel niveau l'appui budgétaire a-t-il contribué à ces améliorations ?

REPONSE :

Le processus politique de libéralisation du commerce international et d'ouverture à la concurrence du marché intérieur, depuis 1996, est réussi et a été achevé avec deux ans d'avance par rapport à l'échéance prévue pour 2010. Il a été un processus complexe, impliquant le démantèlement tarifaire, la réforme fiscale, la réforme du marché intérieur et les politiques de concurrence, les standards qualitatifs, etc. Un nouveau cadre législatif et institutionnel et de nouvelles relations entre Gouvernement et société civile ont été établies et sont maintenant à vérifier et consolider. Cela a demandé une participation de toutes les composantes de la société tunisienne, avec une capacité de coordination élevée.

Si la qualité du processus politique et la capacité de coordination sont évidentes, la participation de la société civile émerge moins clairement avec des avis un peu contrastés. L'autre thème sur lequel les progrès sont moins visibles est celui de la concurrence ou, en dépit des améliorations, une enquête menée par l'Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives (ITCEQ) en 2005 montre que les chefs d'entreprises considéraient toujours les pratiques anticoncurrentielles ou informelles comme une contrainte majeure au développement des affaires.

La contribution des programmes d'appui budgétaire, notamment des FAS, à ces succès du Gouvernement est à comprendre dans le contexte des moyens de dialogue et d'appui politico-institutionnel déployés par l'Accord d'association. En particulier :

- l'AA a créé un cadre politique favorable et une grande opportunité économique pour que le Gouvernement puisse poursuivre avec vigueur le processus global d'intégration compétitive dans les marchés internationaux. L'AA, avec ses accords sectoriels et les programmes d'appui spécifique mis en œuvre (FAS, P3A et P3A-II), a aussi aidé le Gouvernement à définir le tableau de bord de la réforme du commerce international et du marché intérieur.
- les FAS – surtout la FAS I ou la libéralisation des échanges avait une place importante mais aussi les FAS III et IV - à leur tour, ont facilité les discussions et le dialogue autour de ces politiques et ont permis aux trois partenaires intéressés de réaliser conjointement avec le Gouvernement un suivi rapproché de la mise en œuvre du processus de réforme.

Les FAS, donc, n'ont pas aidé spécifiquement à définir le processus global de la réforme, qui a été appuyé par d'autres instruments de dialogue et d'assistance technique et institutionnelle, mais ont certainement contribué à mettre en évidence avec les matrices de mesures / conditionnalités, des passages cruciaux de ces réformes. Cela a permis aux bailleurs de fonds de suivre de près la mise en œuvre, et au Gouvernement de se sentir épaulé sur des dossiers déterminants.

CJ 3.3.a.1 Renforcement du processus politique et amélioration de la qualité des politiques de commerce international

RESUMÉ CONSTATS :

Bien que les informations recueillies ne permettent pas de tracer un cadre précis de l'évolution du niveau de participation des ministères et des départements impliqués au processus de définition des politiques, il est indéniable que le processus de libéralisation des échanges accompli par la Tunisie démontre une grande capacité de coordination entre des politiques sectorielles différentes, affectant le commerce intérieur et international, l'industrie, la fiscalité de l'Etat, etc. Notamment, la capacité de la Tunisie à démanteler les tarifs douaniers sans que cela n'ait impliqué de perte nette au niveau des recettes fiscales, dénote une forte capacité de coordination des différents segments du Gouvernement.

En particulier, l'analyse documentaire et les informations recueillies lors de la mission de terrain ont fait ressortir :

- la forte priorité accordée par le Gouvernement au processus d'intégration et ouverture ;
- l'existence d'échange continus entre le Gouvernement et les ministères concernés ; et en particulier l'importance du rôle du MDCI dans la mise en place des réformes ainsi que sa capacité à assurer la coordination entre les différents organismes chargés des réformes ;
- une augmentation des niveaux de participation et d'échange entre les différents ministères impliqués dans la mise en œuvre de l'AA et du Plan d'Action PEV ; à titre d'exemple on rappelle que le Sous-comité Industrie, Commerce et Services de mai 2007 a vu la participation pour la partie tunisienne des représentants de haut niveau des ministères des affaires étrangères, de l'agriculture et des ressources hydrauliques, du commerce et de l'artisanat, des finances, du développement et de la coopération internationale, de l'industrie, de l'énergie et des PME. (I.3.3.a.1.1) ;
- l'existence d'échanges et d'un débat entre le Gouvernement et le parlement ayant pour objet la discussion des réformes, actions dans les différents secteurs (I.3.3.a.1.2) Groupes de travail sur la qualité.
- l'existence d'un haut niveau de capacités des institutions gouvernementales – notamment de l'Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives (ITCEQ) – qui contribuent à la définition des politiques de commerce international et de compétitivité de qualité à travers la production des études économiques et sociales (I.3.3.a.1.3 & I.3.3.a.1.4)
- l'existence d'un processus d'identification et de mise en œuvre des politiques / stratégies dans ces domaines, partagé avec les principaux bailleurs de fonds qui s'est matérialisé surtout à travers la formulation conjointe des FAS et leur mise en œuvre (I.3.3.a.1.3 & I.3.3.a.1.4)

I.3.3.a.1.1 : Evolution du niveau de participation des ministères et des départements impliqués, en matière de libéralisation des échanges et intégration dans le marché international

Bien que du point de vue formel, la documentation étudiée ne permet pas de tracer un cadre de l'évolution du niveau de participation des ministères et des départements impliqués dans ce thème ni dans d'autres thèmes couverts par cette question, plusieurs considérations et constats tirés des documents analysés portent à confirmer que les politiques et les actions poursuivies par la Tunisie en termes de libéralisation des échanges et d'intégration dans le marché international ont vu un fort niveau de collaboration parmi les différents ministères et départements.
Au niveau général on peut faire deux constats principaux :
1. Plusieurs rapports d'évaluation et/ou d'achèvement des FAS (ECAL, PAC), soulignent l'importance du rôle du MDCI dans la mise en place des réformes, qui a assuré la

coordination entre les différents organismes chargés des réformes, en concertation avec le secteur privé et la société civile :

- le rapport d'évaluation finale de la FAS III[38] qui souligne que « la discussion de politique concernant les réformes sur les monopoles a été très engagée de part et d'autre, pour finalement arriver à des réformes certes moins rapides que celles initialement souhaitées par les bailleurs de fonds, mais, en compensation, internalisées et acceptées par le Gouvernement.. »
- l'évaluation des PAC[39], qui affirme que « Globalement, les réformes ont été bien gérées par les organismes chargés d'un domaine des différentes composantes du programme (cadre macroéconomique, environnement des affaires, secteur bancaire, secteur des assurances, secteur des TIC, réforme administrative, marché financier). La concertation avec le secteur privé et la société civile a été faite au niveau de chacun des organismes chargés d'un volet des réformes. La DGP du MDCI a assuré la coordination entre ces différents organismes de façon satisfaisante. » et que « La DGP a organisé, en relation avec ces organismes, une large concertation à laquelle ont pris part toutes les administrations directement ou indirectement impliquées par les réformes, ainsi que les organisations professionnelles des secteurs privé et public (banques, assurances, chefs d'entreprise, universitaires, etc.). Cependant, la concertation sur la globalité des réformes n'a pas été systématisée, et dans tous les cas, n'a pas été suffisamment organisée. »

2. L'Accord d'Association qui, outre la définition des objectifs, domaines, obligations et échéances pour chacune des parties, établit aussi les instruments du dialogue. Dans ce cadre une série d'instances ont été prévues. Parmi celles-ci, certaines, telles que le Conseil d'association UE-Tunisie et le Comité d'Association, se concentrent sur le dialogue politique; d'autres - telles que les sous-comités techniques et sectoriels ou groupes de travail - permettent d'analyser les questions techniques et sectorielles qui ressortent de la mise en œuvre de l'accord d'association et du Plan d'Action PEV.
En particulier le suivi de la mise en œuvre de l'Accord d'Association Tunisie-UE au Titre II - Libre circulation des marchandises - se déroule dans le cadre des réunions sectorielles du Sous Comité Industrie, Commerce et Services qui permettent de passer en revue les questions de politique industrielle et commerciale ainsi que les questions du démantèlement tarifaire sur le plan bilatéral et régional. À ces réunions il faut ajouter les contacts dans le cadre régional euro-méditerranéen, ainsi que les nombreux contacts informels tant au niveau ministériel qu'au niveau des hauts fonctionnaires.
À titre d'exemple, on peut remarquer que le Sous-comité Industrie, Commerce et Services de mai 2007 a vu la participation pour la partie tunisienne des représentants de haut niveau des ministères / départements suivants : i) Ministère des affaires étrangères (Directeur des relations avec l'Union Européenne) ; ii) Ministère de l'agriculture et des ressources hydrauliques (Directeur général des études et du développement agricole) ; iii) Ministère du commerce et de l'artisanat (Directrice) ; iv) Ministère des Finances (Directeur) ; v) Ministère du développement et de la coopération internationale ; vi) Ministère de l'industrie, de l'énergie et des PME (Directrice - Direction générale des industries alimentaires) ; vii) Ambassade de Tunisie à Bruxelles (Ministre plénipotentiaire & Conseiller des affaires étrangères).

Plus en détail, les constats suivants portent à confirmer que les politiques et les actions poursuivies par la Tunisie en termes de libéralisation des échanges et intégration dans le marché international ont vu un fort niveau de participation des ministères et des départements impliqués:

- la Tunisie a été - dès le début - le partenaire EuroMed le plus avancé sur la voie de l'introduction de la zone de libre-échange avec l'Union européenne : le démantèlement des droits de douane a débuté en 1996 soit avant l'entrée en vigueur de l'accord d'association UE-Tunisie en 1998 et s'est poursuivi par un processus de libéralisation progressive, ce qui a permis à la Tunisie de terminer le processus de démantèlement tarifaire et d'achever la libre circulation des produits industriels avec l'UE depuis janvier 2008.
- Grâce à la mise en place d'un processus de transition soutenu par des politiques économiques et commerciales appropriées aux différents niveaux : politique (Ministère des Finances), de l'administration des finances et en particulier des régies fiscales, la libéralisation des échanges n'a pas été synonyme de pertes de recettes fiscales et de contraction des finances publiques.

[38] Union européenne, République de Tunisie, Evaluation Finale de la Facilité d'Ajustement Structurel III, IDC, Novembre 2005, (§40)
[39] BAD, Tunisie : Programmes d'Appui à la Compétitivité I et II, Rapport d'évaluation de performance de programmes, 2006 (§3.3.3 & 4.3.5)

La mission de terrain fait ressortir qu'il y a un échange continu entre le Gouvernement et les ministères dans ce domaine, qui représente une priorité pour le Gouvernement qui a une vision stratégique d'intégration et qui s'est fortement engagé dans le processus d'ouverture. En particulier, le suivi des politiques liées à l'amélioration de l'environnement des affaires est mené directement par le bureau du Premier Ministre.

I.3.3.a.1.2 : Evolution du rapport entre le Gouvernement et le parlement dans la matière concernée

Bien que l'équipe ait eu la possibilité de rencontrer des députés, il s'agissait de membres de la Commission Finances. Ceux-ci ont néanmoins confirmé, comme l'ont fait les représentants des Ministères (MDCI, ministères des affaires étrangères, ..) l'existence d'un débat entre les Ministères et le Parlement ayant pour objet la discussion des réformes, et les actions dans les différents secteurs. (voir aussi CJ 3.5.2, Amélioration du rôle du Parlement dans l'examen et adoption, et dans le suivi et contrôle de l'exécution du budget)

I.3.3.a.1.3 : Documents d'analyse politique et de réforme sectorielle produits et/ou promus par le Gouvernement

Plusieurs études et plans d'action ont été élaborés conjointement par le Gouvernement et les bailleurs de fonds dans le cadre de la mise en œuvre des FAS. Plus généralement on peut noter que les institutions gouvernementales dans le domaine de l'analyse économique et de la formulation des politiques économiques sont largement reconnues comme étant de qualité[40].

Parmi celles-ci, l'Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives (ITCEQ)- établissement public à caractère non administratif sous la tutelle du Ministère du Développement et de la Coopération Internationale - joue un rôle principal à travers la réalisation d'études économiques et sociales, telles que les études sur les perspectives de développement, les études d'impact des politiques et des réformes économiques et sociales sur la réalisation des objectifs de développement, ainsi que le suivi et l'analyse de la compétitivité de l'économie tunisienne et ses facteurs déterminants.

Cela est confirmé aussi par le rapport d'évaluation finale de la FAS III[41], « les institutions gouvernementales dans le domaine de l'analyse économique et de la formulation des politiques économiques sont largement reconnues comme étant de qualité[5]. Par exemple, l'existence d'une institution comme l'Institut d'Economie Quantitative, qui abrite un haut niveau d'expertise en matière d'analyse économique, renforce l'impact du travail analytique fourni par les bailleurs de fonds et permet d'assurer son influence sur les politiques économiques. »

En particulier, en termes de politiques de réforme de l'environnement des affaires, des services financiers, des infrastructures et des services et de la promotion des investissements l'Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives a réalisé des études significatives (suivi de l'impact des réformes, compétitivité des facteurs, etc.) et anime l'Observatoire National de la Compétitivité. À celles-ci s'ajoutent les études et plans d'action développés par les autorités tunisiennes dans le cadre des FAS, comme par exemple : i) le rapport sur la « Promotion de l'investissement privé et le rôle de la politique d'incitations : analyse et recommandations », FIAS, 2002 ; ii) l'« Etude sur la Participation Privée dans les Infrastructures en Tunisie », MDCI et Banque Mondiale, 2003.

I.3.3.a.1.4 : Perception du Gouvernement et des institutions spécialisées par rapport à la qualité du processus d'identification et de mise en œuvre des politiques / stratégies dans le domaine intéressé

La mission de terrain a permis de confirmer que tant le Gouvernement que les instituions spécialisées sont convaincus de l'existence d'un haut niveau de qualité du processus d'identification et de mise en œuvre des politiques / stratégies dans ces domaines. Cet avis est partagé par les bailleurs de fonds engagés dans la mise en place des

[40] Banque mondiale « Tunisie, Comprendre les raisons d'un développement socioéconomique réussi », 2005
[41] Union européenne, République de Tunisie, Evaluation Finale de la Facilité d'Ajustement Structurel III, IDC, Novembre 2005, (§17-18)

programmes d'appui dans ce secteur, secteur ou par ailleurs, tant le Gouvernement que les bailleurs de fond ont mis en place un processus de collaboration étroite qui s'est manifesté par la formulation et la mise en œuvre des FAS.

CJ 3.3.a.2 Renforcement du processus politique et amélioration de la qualité des politiques visant la réforme du marché interne, y compris les standards de qualité et les politiques de compétition

RESUMÉ CONSTATS :

Outre les considérations déjà faites au CJ précédent, on peut signaler ici le fait que la politique de promotion de la compétitivité a été poursuivie par le Gouvernement en suivant plusieurs voies, y compris la mise en place du Programme de mise à niveau (depuis 1995) et du Programme de Modernisation Industrielle (depuis 2002) dont la conception et mise en œuvre reposent sur la collaboration entre plusieurs ministères / départements.

D'autre part, les programme d'appui budgétaire plus récents de la CE prévoient expressément l'établissement de comités de pilotages au sein du Gouvernement avec la participation de plusieurs Ministères / départements. (I.3.3.a.2.1)

I.3.3.a.2.1 : Evolution du niveau de participation des ministères et des départements impliqués, en matière de réforme du marché interne

Outre les considérations déjà faites au CJ précédent, on peut signaler ici le fait que la politique de promotion de la compétitivité a été poursuivie par le Gouvernement en suivant plusieurs voies, y compris la mise en place du Programme de mise à niveau (depuis 1995) et du Programme de Modernisation Industrielle (depuis 2002) dont la conception et mise en œuvre repose sur la collaboration entre plusieurs ministères / départements. Un autre élément indirect qui mené à confirmer l'amélioration du niveau de participation dans ce secteur est lié au fait que les programmes d'appui de la CE dans ce secteur prévoient tous des comités de pilotages et/ou la participation de plusieurs Ministères / départements (par exemple le Programme d'Appui à la Compétitivité (PAC) prévoit un comité de pilotage général composé de représentants des administrations suivantes : i) Premier ministère ; ii) MDCI ; iii) Ministère des Finances ; iv) Ministère de l'Industrie, de l'Energie et des PME ; v) Ministère de l'Agriculture, et des Ressources Hydrauliques ; vi) Ministère du Commerce et de l'Artisanat ; ainsi que la Commission Européenne).

I.3.3.a.2.2 : Evolution du rapport entre le Gouvernement et le parlement dans la matière concernée

Voir I.**3.3.a.1.2 :**

I.3.3.a.2.3 : Documents d'analyse politique et de réforme sectorielle produits et/ou promus par le Gouvernement

Voir I.3.3.a.1.3

I.3.3.a.2.4 : Perception du Gouvernement et des institutions spécialisées par rapport à la qualité du processus d'identification et de mise en œuvre des politiques / stratégies dans le domaine intéressé

Voir I.3.3.a.1.4

CJ 3.3.a.3 Renforcement de la transparence et du processus de consultation des acteurs économiques intéressés

RESUMÉ CONSTATS :

La Tunisie se caractérise par un niveau élevé de dissémination de l'information relative à l'économie et à son cadre réglementaire, et plusieurs progrès ont été réalisés en termes d'amélioration de l'accès à cette information. À titre d'exemple, on peut citer les nombreuses données, informations et études sectorielles, disponibles sur les sites web de l'Institut National Statistique, du Ministère des Finances, de la Banque Centrale Tunisienne, du Ministère de l'Industrie, de l'ITCEQ ainsi que du Programme de Mise à Niveau et du Programme de Modernisation Industrielle. (I.3.3.a.3.3)

En dépit de ces améliorations et du haut niveau d'accès aux informations, la mission de terrain a confirmé l'absence d'avis partagés en termes de renforcement du

processus de consultation des acteurs économiques intéressés qui avait été déjà remarquée pendant la phase documentaire. D'une part, les Plans de Développement du Gouvernement soulignent l'importance de la participation de toutes les composantes actives de la société civile dans la définition et le suivi des politiques et des programmes de développement, et le rapport d'évaluation des PAC[42] confirme l'engagement vers une participation accrue du secteur privé et de la société civile dans la définition et mise en œuvre des réformes. D'autre part, une Note de Dossier[43] de la Délégation CE en Tunisie fait ressortir que le niveau d'implication des autres parties prenantes (notamment le secteur privé) est [encore] insuffisante. (I.3.3.a.3.1)

En particulier, les entretiens au cours de la phase de terrain ont confirmé certains progrès dans le processus de concertation avec certains segments du secteur privé, notamment par l'intermédiaire des Chambres de Commerce mixtes (réunion annuelle entre le MDCI et les Chambres de Commerce avec la participation des autres Ministères afin de mettre les entreprises en relation avec des interlocuteurs gouvernementaux) ou de l'Unité de Gestion du Programme de Modernisation Industrielle au sein du Ministère de l'Industrie. De plus, certains représentants du secteur économique interviewés par l'équipe ont confirmé que – grâce à ce processus – ils se sentent bien pris en compte dans l'identification des besoins et du processus d'identification de solutions et nouvelles mesures (organisation par les Chambres de Commerce mixtes des enquêtes nationales sur le 'statut' des entreprises afin de comprendre quels sont les secteurs à privilégier pour améliorer le climat des affaires et les problèmes des entreprises dont les résultats sont discutés avec les représentants du Gouvernement soit au niveau institutionnel soit au niveau informel]. Ceci dit, on ne peut pas encore parler des mécanismes de concertation institutionnalisés avec la société civile dans son ensemble. Cela est vrai non seulement au niveau gouvernemental mais aussi au niveau de la CE qui n'arrive pas à mettre en place des processus ouverts de concertation à cause du manque d'une vraie capacité de représentation de la société civile dans toutes ses composantes. (I.3.3.a.3.1 & I.3.3.a.3.2)

Pour conclure, l'équipe a été informée que le Gouvernement est en train d'établir des cellules d'écoute (guichet unique) dans tous les ministères, ce qui, avec les actions entreprises par l'intermédiaire du MDCI et des Chambres de Commerce, devrait augmenter la capacité de relation du secteur privé avec les institutions gouvernementales et par conséquent le niveau d'ouverture du Gouvernement à la prise en compte de la contribution du secteur privé dans le processus de définition des réformes, actions. (I.3.3.a.3.1)

I.3.3.a.3.1 : Evolution du niveau de participation de la société civile dans le processus de définition des politiques / stratégies dans les deux domaines susmentionnés

Tant le Xème que le XIème Plan de développement soulignent l'importance de la participation de toute les composantes actives de la société civile à la définition des politiques et programmes à mettre en œuvre pour la concrétisation de la stratégie du développement ainsi qu'au suivi de leur bonne exécution (« la contribution du secteur privé et de la société civile à la prise de décision constitue l'une des préoccupations de l'œuvre de développement […] Elle est considérée comme un pilier fondamental pour assurer l'efficacité des politiques à mettre en œuvre. Cette contribution se fera à travers la participation au débat autour de ces thèmes en vue de dégager des pistes de solutions adéquates. » page 256 du XIème Plan)
L'engagement vers une participation accrue du secteur privé et de la société civile est par ailleurs confirmé par les constats exprimés dans le rapport d'évaluation des PAC[44], qui affirme que :

[42] BAD, Tunisie : Programmes d'Appui à la Compétitivité I et II, Rapport d'évaluation de performance de programmes, 2006 (§3.3.3 & 4.3.5)
[43] M. O. Como (Chef de la section Réformes Macro-économiques, Secteur Privé, Appui Institutionnel de la Délégation CE en Tunisie), « Appuis macroéconomiques en Tunisie: quelques leçons apprises et quelques réflexions en vue de possibles interventions futures. », mars 2009.
[44] BAD, Tunisie : Programmes d'Appui à la Compétitivité I et II, Rapport d'évaluation de performance de programmes, 2006 (§3.3.3 & 4.3.5)

- « Globalement, les réformes ont été bien gérées par le MDCI et les différents organismes chargés des réformes, en concertation avec le secteur privé et la société civile. » (§3.4)
- « La DGP a organisé [...] une large concertation à laquelle ont pris part toutes les administrations directement ou indirectement impliquées par les réformes, ainsi que les organisations professionnelles des secteurs privé et public [bien que] la concertation sur la globalité des réformes n'a pas été systématisée, et dans tous les cas, n'a pas été suffisamment organisée. » (3.3.3)
- « La concertation avec le secteur privé et la société civile a été faite au niveau de chacun des organismes chargés d'un volet des réformes. » (4.3.5)
- « Les agences qui ont eu en charge les différents volets du programme des réformes ont su conduire leur part du projet, en concertation avec les professionnels du secteur, les universitaires et la société civile. » (§4.7.1)
- « Les bénéficiaires ont été associés à l'élaboration des mesures de réformes, en l'occurrence l'UTICA et les professionnels des banques et des assurances » (annexe 3)

En revanche une Note de Dossier[45] de la Délégation CE en Tunisie fait ressortir que « L'implication des autres parties prenantes (notamment secteur privé) est insuffisante ». Constat qui a été réitéré au cours des entretiens à Tunis où la Délégation a fait partie de la mission.

Les Chambres de Commerce mixtes mènent des enquêtes nationales sur le 'statut' des entreprises afin de comprendre quels sont les actions nécessaires pour améliorer le climat des affaires et résoudre les problèmes des entreprises. Cela permet au Gouvernement d'avoir un échange direct avec le secteur privé et de recevoir des propositions au niveau de l'environnement des affaires. D'autre part, les représentants du secteur économiques interviewés par l'équipe se sentent bien pris en compte dans l'identification des besoins et le processus d'identification de solutions et nouvelles mesures.

Chaque année, il a y une réunion entre le MDCI et les Chambres de Commerce afin de présenter les défis majeurs des entreprises, qui sont recueillis au travers d'enquêtes annuelles. Lors de la réunion, le MDCI invite les autres ministères afin de mettre les entreprises en relation avec des interlocuteurs au niveau du Gouvernement (Réunions avec les Chambres de Commerce une fois par an).

Existence du Conseil Economique et Social, organe constitutionnel à caractère consultatif en matière économique et sociale. En 1987 sa composition a été élargie pour comprendre les représentants de toutes les composantes de la société civile et les courants d'opinion dans le pays. Le Conseil est consulté obligatoirement au sujet des plans de développement économique et social et de leur exécution, ainsi que sur les projets de loi, et donne un avis préalable sur les textes avant soumission au Parlement.
La mission a été informée que le Gouvernement est en train d'établir des cellules d'écoute dans tous les ministères – guichet unique.

I.3.3.a.3.2 : Evolution de la prise en compte de la contribution de la société civile dans le processus (évidence documentaire si disponible et perception de la société civile sur la prise en compte de sa contribution)

Voir aussi I.3.3.a.3.1
Les Chambres de Commerce mixtes mènent des enquêtes nationales sur le 'statut' des entreprises afin de comprendre quelles sont les actions nécessaires pour améliorer le climat des affaires et résoudre les problèmes des entreprises. Cela permet au Gouvernement d'avoir an échange direct avec le secteur privé et de recevoir des propositions au niveau de l'environnement des affaires. D'autre part, les représentants du secteur économiques interviewés par l'équipe se sentent bien pris en compte dans l'identification des besoins et le processus d'identification de solutions et nouvelles mesures.

I.3.3.a.3.3: Evolution de la quantité et qualité des informations disséminées

[45] M. O. Como (Chef de la section Réformes Macro-économiques, Secteur Privé, Appui Institutionnel de la Délégation CE en Tunisie), « Appuis macroéconomiques en Tunisie: quelques leçons apprises et quelques réflexions en vue de possibles interventions futures. », mars 2009.

La Tunisie se caractérise par un niveau élevé de dissémination de l'information relative à l'économie et à son cadre réglementaire, et plusieurs progrès ont été réalisés en termes d'amélioration de l'accès à cette information. Disponibilité (et diffusion) de données et d'études au niveau de l'Institut National Statistique, du Ministère des Finances, de la Banque Centrale Tunisienne, du Ministère de l'Industrie et de l'ITCEQ. À titre d'exemple, on peut aussi citer les nombreuses informations et les études sectorielles sur le financement et la mobilisation des épargnes, disponibles sur les sites web du Programme de Mise à Niveau et du Programme de Modernisation Industrielle (http://www.pmi.tn/index.php).

À titre d'exemple, sur le site web du Programme de Mise à Niveau on peut trouver et télécharger toute une série d'études sectorielles (Etudes de positionnement stratégique dans les diverses secteurs et sous-secteurs réalisées par l'API (Agence de Promotion de l'Industrie) qui ont fait l'objet d'une présentation au cours de rencontres-débats avec la participation de toutes les parties concernées ; alors que sur le site web du Programme de Modernisation Industrielle on peut trouver et télécharger non seulement une série d'études sectorielles mais aussi des études sur : i) La mobilisation de l'épargne à long terme ; ii) Le financement en Tunisie (UTICA) ; iii) Les coûts de facteurs en Tunisie ; iv) Le crédit à la consommation et le crédit inter entreprise (UTICA) ; v) L'internationalisation sur des entreprises (UTICA) ; vi) La législation sociale et la compétitivité de l'entreprise » (UTICA) ; ainsi que des études sur les perspectives de développement industriel dans le diverses région.

CJ 3.3.a.4 Renforcement du cadre législatif et réglementaire et des capacités institutionnelles et techniques de mise en œuvre du processus de libéralisation des échanges extérieurs et de compétition interne

RESUMÉ CONSTATS :

Un des objectifs stratégiques du processus de Barcelone est la création d'une Zone de Libre-échange Euro-méditerranéenne à partir de 2010 qui s'est traduite par la signature d'Accords d'Association avec l'essentiel des pays partenaires méditerranéens. Ces accords prévoient une libéralisation significative (compatible OMC) mais graduelle (12 ans) et asymétrique des échanges.

La Tunisie a été, dès le début, le partenaire Euro-Med le plus avancé sur la voie de l'introduction de la zone de libre-échange avec l'Union européenne. Le démantèlement des droits de douane a débuté en 1996, soit avant l'entrée en vigueur de l'accord d'association UE-Tunisie en 1998, et à l'exception des produits agro-alimentaires, l'échéancier convenu a été rigoureusement suivi et les droits sur les importations de l'UE sont passés d'environ 100% en 1996 à 4% en 2007, trois ans avant 2010.

Le suivi de la mise en œuvre de l'Accord d'Association Tunisie-UE en matière de démantèlement tarifaire (notamment le Titre II, action 16) se déroule dans le cadre des réunions sectorielles du Sous-comité Industrie, Commerce et Services qui permettent de passer en revue les questions de politique industrielle et commerciale sur le plan bilatéral et régional. À ces réunions il faut ajouter les contacts dans le cadre régional euro-méditerranéen, ainsi que les nombreux contacts informels tant au niveau ministériel qu'au niveau des hauts fonctionnaires. (cf. I.3.3a.4.1a)

En même temps, le Gouvernement a mis en place toute une série d'actions visant le renforcement du cadre législatif, réglementaire et de gestion (capacités techniques et institutionnelles) de mise en œuvre du processus de libéralisation des échanges, d'une part, et des actions visant la révision de la politique de la concurrence, d'autre part. Les efforts dégagés à partir de 1994 ont entraîné la modification de plusieurs procédures en vue d'accroître la simplification et la transparence. Cette modification, à la fois législative et procédurale, est dans sa phase finale de mise en œuvre et a permis :

1. L'harmonisation du code des douanes avec le code communautaire. [voir Résultats attendu de la FAS I]

   La réorganisation de la Direction Générale des Douanes, qui relève du Ministère des Finances, a commencé en 1994 et s'est poursuivie avec l'application - depuis le 1er Janvier 2000 – de la Nomenclature Combinée de l'UE. La nomenclature douanière révisée a été adoptée fin 2007 et intègre les principales modifications de la nomenclature combinée de l'UE ainsi que la création de 46 nouvelles lignes tarifaires. Un nouveau Code des douanes, qui vise le renforcement de la compétitivité économique du pays et le respect de ses engagements internationaux dans le domaine douanier, a été adopté en juin 2008 et les textes réglementaires d'application sont en cours d'élaboration.

2. La rationalisation et modernisation des procédures administratives de dédouanement (I.3.3a.4.1b) [voir FAS III – Objectif B.3 Simplification des procédures pour la création et l'opération des entreprises privées et accélération du processus de dédouanement et mesures correspondants]
   Parmi les principales modifications : i) l'adoption à partir de 2001 d'un nouveau système d'information douanier - SINDA 2000, qui permet le dédouanement automatique des marchandises ainsi que la constitution d'une base de données du tarif intégré en fonction sur tout le territoire douanier ; ii) la mise en place depuis février 2000, d'un réseau informatique Tunisie TradeNet (TTN) qui relie les différents intervenants dans les procédures du commerce extérieur en Tunisie (Banques, Administrations, Douanes, agents maritimes, et transitaires,…) ; iii) l'introduction en 2005 d'une application client destinée aux utilisateurs de TTN, qui relie la plateforme d'échange électronique TTN et le système SINDA, utilisée par les douanes, opérationnelle et utilisée quotidiennement [cf. FAS III – mesure 6.2. Etablissement de l'interface entre « Tunisia Trade Net » et « Customs SINDA »]; iv) la révision de la nomenclature douanière (finalement adoptée à la fin de 2007) qui intègre désormais les principales modifications de la nomenclature combinée de l'UE ainsi que la création de 46 nouvelles lignes tarifaires ; et v) l'adoption en juin 2008 d'un nouveau Code des douanes, qui vise le renforcement de la compétitivité économique du pays et le respect de ses engagements internationaux dans le domaine douanier. (I.3.3a.4.1b)

   Grâce à ces améliorations, des avancements importants ont été atteints :
   - Aujourd'hui, 82% des déclarations sont traitées par Tunisie Trade Net. L'administration en ligne a permis une réduction de temps dans les échanges et a diminué les coûts des transactions pour les exportateurs.
   - Le nombre de procédures requises dans les importations et exportations a été réduit à sept et à cinq respectivement. À la fin des années 90, elles étaient de 19 et 15, demandant huit jours pour être accomplies, contre moins de deux, aujourd'hui.
   - Grâce aux efforts de la douane et au niveau du contrôle technique, le délai moyen de séjour des marchandises au port a été réduit de 10 jour (de 18 jours en 1997 à 8 jours en 2007).
   - La Tunisie est classé 32ème sur 121 pays au sein de l'indicateur « efficacité de l'administration douanière » dans le Rapport Annuel 2009 du forum économique mondial de Davos. Pour cet indicateur, la Tunisie est la première en Afrique et la 3ème dans le monde arabe, derrière Bahreïn (16ème) et les Emirats arabes unis (19ème). Elle devance la Jordanie (36ème), le Maroc (51ème), l'Egypte (65ème), l'Italie (48ème), le Portugal (35ème) et la Turquie (56ème).

3. La réduction des délais de remboursement des crédits de TVA au profit des exportateurs. (I.3.3a.4.1b)
   À partir de l'année 2000, les délais de remboursement des crédits de TVA au profit des exportateurs ont été réduits à une semaine à compter de la date d'introduction de la demande. D'autres modifications au système ont été apportées pour le rendre plus compétitif et éviter des distorsions. Un impôt de 10% sur les bénéfices des opérations d'exportation des entreprises exportatrices a été établi à compter du 1er janvier 2008 et le nombre des taux de TVA a été

rationalisé. [cf. mesure de la FAS III - réduction, à un maximum de trente jours après demande, des délais de remboursement des crédits de TVA au profit des exportateurs]

4. Des progrès dans l'alignement de la législation horizontale et sectorielle, ainsi que dans l'organisation institutionnelle et la mise à niveau de l'infrastructure associée (normalisation, accréditation, métrologie, statistiques ….) (I.3.3a.4.1c)
Au cours des dernières années, la Tunisie a fait des progrès en termes de réglementations techniques pour la libre circulation des biens, et les initiatives suivantes sont en cours :
   - la négociation d'un Accord sur l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels (ACAA) ;
   - la disposition d'une législation horizontale pour la normalisation et l'accréditation ainsi que les législations sectorielles ;
   - la révision de la loi sur la protection des consommateurs, du décret relatif aux contrôles à l'importation et à l'exportation ainsi que de la loi sur la sécurité alimentaire en vue de leur harmonisation avec les normes de l'UE.

5. Le renforcement de la politique de la concurrence (I.3.3a.4.1d)
La politique de la concurrence et son application en Tunisie ont été améliorées, surtout en ce qui concerne les pratiques anticoncurrentielles du secteur privé, ce qui se traduit par une nette augmentation du nombre de saisines. Le renforcement de l'autonomie et l'élargissement des compétences du Conseil de la Concurrence appuyés par la FAS III, puis par la FAS IV, ont porté sur un amendement de la loi sur la concurrence qui a : i) doté le Conseil de la Concurrence d'une autonomie administrative et financière ; ii) rendu obligatoire la consultation du Conseil de la Concurrence en amont de toute action législative ou réglementaire pouvant avoir un impact sur la concurrence ; et iii) mis en place le pouvoir de l'auto-saisine en matière d'infraction à la concurrence. Déjà, en 2005, l'évaluation de la FAS III affirme que selon la Direction Générale de la Concurrence et des Enquêtes Economiques (DGCEE) « les entreprises avaient commencé à modifier leur comportement en fonction de ces changements réglementaires et institutionnels, vers moins d'abus de position dominante ». De plus, on peut noter que le nombre de saisines et de demandes d'avis du Conseil de la Concurrence est en augmentation progressive : les premières étaient au nombre de 19 en 2004, contre 7 en 2003 ; les dernières étaient au nombre de 49 en 2007, contre 17 en 2004 et 12 en 2003. Cependant, l'autonomie du Conseil reste limitée par l'autonomie budgétaire et les moyens mis à sa disposition pour faire face à l'accroissement des dossiers à traiter. À cet égard, il faut toutefois noter que des efforts sont en cours pour renforcer les capacités des principaux organes de la concurrence. Ceci dit, une enquête menée par l'Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives (ITCEQ) en 2005, montre que les chefs d'entreprises considéraient toujours les pratiques anticoncurrentielles ou informelles (25 à 30% du commerce serait informel) comme une contrainte majeure au développement des affaires. [cf. matrice FAS III - B.5 Renforcement du cadre institutionnel de la concurrence & FAS IV – Objectif principal de l'Axe II -: Renforcer la politique de la concurrence]

6. Le rapprochement des systèmes d'incitation aux investissements entre les entreprises totalement exportatrices et les entreprises qui travaillent pour le marché local (objectif visé par la FAS IV) a été poursuivi par : i) l'extension des possibilités pour les entreprises totalement exportatrices d'écouler une partie de leur production sur le marché local et l'assujettissement de ces ventes à tous les impôts, droits et taxes éligibles dans les mêmes conditions que les entreprises travaillant pour le marché local ; ii) l'harmonisation de l'imposition des revenus et bénéfices provenant de l'exportation entre les entreprises totalement et partiellement exportatrices. [cf. FAS IV]. (I.3.3a.4.1d)

Les améliorations susmentionnées tracent un cadre clair des fortes capacités de mise en œuvre des politiques surtout dans le domaine de la libéralisation des échanges. Cet appréciation positive est confirmée par le Rapport de Suivi de la PEV pour l'année 2007[46], « la mise en œuvre de la dimension commerciale de l'Accord d'Association a été positive… La plupart des problèmes tels que ceux concernant les produits pharmaceutiques et les produits agricoles transformés ont pu être réglés… Une nouvelle structure spécialisée en matière de règles d'origine a été créée au sein de l'administration des douanes… [La modernisation des douanes continue,] l'ensemble des ministères susceptibles d'être impliqués dans le processus sont connectés, [et] une réforme imminente du code des douanes [est attendue].. Concernant le mouvement de biens et les réglementations techniques, un vaste chantier a été lancé pour la convergence réglementaire et institutionnelle avec l'acquis communautaire. La Tunisie continue à travailler pour l'amélioration de la réglementation, des institutions et des pratiques sanitaire et phytosanitaire. En matière de services, la Tunisie a indiqué en 2008 la volonté de s'engager dans les négociations bilatérales avec la CE sur la libéralisation du commerce des services et du droit d'établissement ».

La mission de terrain a permis de confirmer à nouveau cette appréciation positive et a cependant mis en évidence que les progrès en matière de concurrence abordés dans les FAS et poursuivis dans les programmes d'AB plus récents sont plus lents, face à des résistances / pressions internes, comme c'est le cas dans la plupart des pays. (I.3.3.a.4.2 & I.3.3.a.4.3)

I.3.3.a.4.1 : Réalisation des résultats repris dans les conventions de financement des programmes d'ABG :

I.3.3.a.4.1.a
Réalisation des résultats repris dans les conventions de financement des programmes d'ABG sur le thème du démantèlement tarifaire : i) avancements et délais dans le processus de démantèlement tarifaire ; ii) Mécanismes de négociation et de contrôle mis en place pour le démantèlement tarifaire ;

En 1995 l'UE et les partenaires méditerranéens lancent le processus de Barcelone, dont un objectif stratégique est la création d'une Zone de Libre-échange EuroMed à partir de 2010. Cela s'est traduit par la signature d'Accords d'Associations avec l'essentiel des pays partenaires méditerranéens. Ces accords prévoient une libéralisation significative (compatible OMC) mais graduelle (12 ans) et asymétrique des échanges. Quasi complète pour les marchandises, significative pour les produits agricoles agroalimentaires et de la pêche et éventuelle pour les services. Dès le début, la Tunisie a été le partenaire Euro-Med le plus avancé sur la voie de l'introduction de la zone de libre-échange avec l'Union européenne. Le démantèlement des droits de douane a débuté en 1996 soit avant l'entrée en vigueur de l'accord d'association UE-Tunisie en 1998 et s'est poursuivi par un processus de libéralisation progressive. En 2003, 60% des produits industriels communautaires sont entrés sans droits de douane en Tunisie ; depuis le 1er janvier 2004, les importations de produits manufacturés qui concurrencent les produits locaux ont été soumises à de nouveaux taux de droit s'élevant à 44 % de leur niveau de 1995 ; et globalement « le calendrier convenu a été rigoureusement suivi et les droits sur les importations de l'UE sont passés d'environ 100% en 1996 à 4% en 2007 » [Source : Intégration mondiale de la Tunisie - Banque Mondiale, août 2008]. De leurs côtés, les produits industriels tunisiens ont accès au marché européen sans droit de douane depuis l'entrée en vigueur de l'accord d'association. Cependant, à partir de 2004 un certain ralentissement a commencé se faire sentir, notamment en ce qui concerne le démantèlement par la Tunisie des droits de douane sur les produits de consommation et les produits agricoles transformés, en concurrence avec les productions locales. C'est en 2007 que la plupart des problèmes tels que ceux concernant les produits pharmaceutiques et les produits agricoles transformés ont été réglés, année pendant laquelle la mise en œuvre de la dimension commerciale de l'Accord d'Association a été positive. La période de référence a été caractérisée par la fin du démantèlement tarifaire tunisien et la libre circulation des produits industriels avec l'UE, depuis janvier 2008. La Tunisie est ainsi le premier pays à avoir franchi cette étape importante vers l'objectif d'établir une zone de Libre Echange Euromed en 2010. Les négociations pour la libéralisation du commerce des produits agricoles, agricoles

[46] PEV - Rapport de Suivi Tunisie / 2007, pages 8 et 9.

transformés et de la pêche ont débuté en février 2008 et ont donné lieu, pendant la même année, à deux sessions de négociations. Les négociations pour l'établissement d'un système de règlement des différends ont bien avancé, et la Tunisie a été le premier pays parmi les partenaires de la Méditerranée à initialiser le protocole lors de la dernière réunion ministérielle du commerce en juillet 2008.

Plus en détail, en peut remarquer que les modalités de déroulement du démantèlement prévoyaient quatre listes de produits. C'est ainsi que la première liste (12% des importations), a concerné les matières premières et les équipements. Le démantèlement s'est poursuivi avec une deuxième liste sur une période de cinq ans et a concerné les produits semi-finis et une troisième liste (sur 12 ans : 1996-2007) de produits similaires fabriqués en Tunisie, jugés compétitifs, avec le maintien d'une taxe de 1,72%. La quatrième liste, touchant les produits industriels sensibles, a été entamée en 2001, son démantèlement s'est effectué sur 8 ans et s'est achevé le 31 décembre 2007. Elle a concerné les produits semi-fabriqués qui ont leur équivalent national et ayant la capacité de concurrencer les produits européens, comme le marbre, les produits de peinture, le papier, les pièces détachées automobiles ainsi que les produits fabriqués localement comme le prêt-à-porter, les chaussures, les équipements mécaniques et électriques, les climatiseurs, les réfrigérateurs, les ustensiles de cuisine, etc.

Pour les produits agro-alimentaires, le démantèlement tarifaire a concerné uniquement l'élément industriel, alors que l'élément agricole (taxe de 10,43%), a été maintenu pour permettre à cette industrie d'être encore plus performante. De ce fait, les produits agricoles jugés sensibles ont été exclus du principe du démantèlement tarifaire.

Une liste négative a été établie, comportant les produits non concernés par le démantèlement (pâtes alimentaires, yaourt, tapis, friperie…). Il y a lieu de préciser que le démantèlement tarifaire ne concerne que les droits de douane ; les impôts locaux tels que le droit de consommation et la TVA, ont été maintenus.

Comme anticipé, l'Accord d'Association établit non seulement les objectifs, domaines, obligations et échéances pour chacune des parties, mais aussi une série d'instances de dialogue et discussion.

En particulier le suivi de la mise en œuvre de l'Accord d'Association Tunisie-UE en matière de démantèlement tarifaire se déroule dans le cadre des réunions sectorielles du Sous-comité Industrie, Commerce et Services, qui permettent de d'analyser la situation du démantèlement tarifaire et, en cas des problèmes, de définir les modalités nécessaires pour en vérifier les causes. À ces réunions il faut ajouter les contacts dans le cadre régional euro-méditerranéen, ainsi que les nombreux contacts informels tant au niveau ministériel qu'au niveau des hauts fonctionnaires.

Sources : CdF des FAS ; Accord d'Association ; Rapports Annuels de Suivi de la Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en Tunisie ; Note sur La libéralisation des échanges EuroMed et la transition fiscale, expérience et enseignements, M. Seiderer (Expert macro-économie - Délégation de la Commission Européenne en Tunisie), Janvier 2008 ; Intégration mondiale de la Tunisie - Banque Mondiale, août 2008 ;

I.3.3.a.4.1.b

Réalisation des résultats repris dans les conventions de financement des programmes d'ABG sur le thème de la facilitation des échanges : i) harmonisation du code des douanes avec le code communautaire ; ii) rationalisation et modernisation des procédures administratives de dédouanement / Accélération du processus de dédouanement ; iii) réduction des délais de remboursement des crédits de TVA au profit des exportateurs

Progrès dans l'administration des douanes[47]. À partir de 1994, l'administration des **douanes** tunisienne à dégagé plusieurs efforts pour modifier l'ensemble des ses procédures en vue d'une plus grande facilitation et d'une plus grande transparence. Cette modification, à la fois législative et des pratiques, est dans sa phase finale de mise en œuvre.

Un premier effort est lié à la réorganisation de la Direction Générale des Douanes, qui relève du Ministère des Finances, à travers l'application - depuis le 1 Janvier 2000 – de la Nomenclature Combinée de l'UE ; ainsi un nouveau système d'information douanier SINDA 2000 a été dégagée en 2001, donnent lieu à une base de données du tarif intégré qui permet le dédouanement automatique des marchandises. L'intégration électronique de l'ensemble des intervenants (le Ministère du Commerce, les banques, l'autorité portuaire et les douanes, ainsi que les organisations professionnelles habituelles telles que commissionnaires en douane, agents maritimes et transitaires, etc.) est devenue opérationnelle à travers le système Tunisie Trade Net visant à favoriser un environnement plus simple et sans document papier. Un site Internet de la douane en français et en arabe est mis à la disposition du public. En particulier, Tunisie TradeNet (TTN) gère, depuis sa création en février 2000, un réseau informatique qui relie les différents intervenants dans les procédures du commerce extérieur en Tunisie (Banques, Administrations, Douanes,…). Sous la tutelle du Ministère des Finances tunisien depuis 2002, TTN s'intègre dans le projet de l'administration en ligne, et la liaison informatique entre la plateforme d'échange électronique TTN et le système SINDA utilisée par les douanes est opérationnelle et utilisée quotidiennement (décollage du système a rendu possible par l'introduction en 2005 d'une application client destinées aux utilisateurs de TTN (transitaires, banques, etc.)). Ainsi, la solution apportée par Tunisie TradeNet permet aux différents opérateurs: Entreprises, Transitaires et commissionnaires en Douanes, Transporteurs et Agents maritimes de traiter les différentes formalités d'importation et d'exportation en mode électronique. Le Projet TTN qui a pour but de faciliter les procédures du commerce extérieur, d'en assurer la traçabilité, et de réduire les délais de séjour des marchandises aux ports a permis à travers la simplification des procédures administratives du commerce international, d'assurer: i) la rapidité des services fournis; ii) la transparence des procédures; iii) le rapprochement de l'administration de ses usagers; iv) le renforcement de l'initiative privée ; v) l'amélioration de la relation entre l'administration et ses usagers ; vi) le renforcement de la compétitivité de l'environnement des affaires.

Les efforts dégagés ont conduite aux résultats suivants :

- En septembre 2005, il était estimé qu'environ 25 % de l'ensemble des déclarations de dédouanement transitaient par TTN, contre seulement 1 % au début 2005. Aujourd'hui 82% des déclarations sont traitées par Tunisie Trade Net, contre 18% par le système SINDA de la douane. L'administration en ligne a permis une réduction de temps dans les échanges et a diminué les coûts des transactions pour les exportateurs.
- À la fin des années 90, il y avait 19 démarches distinctes impliquées dans une transaction d'importation et 15 démarches dans une transaction d'exportation, se traduisant par une moyenne de huit jours requis pour le traitement des documents commerciaux. Aujourd'hui, le nombre de procédures requises dans les importations et exportations a été coupé à sept et à cinq respectivement.
- Les capacités d'échange des données électroniques du Trade Net ont aidé à améliorer l'efficacité et la vitesse des procédures des échanges commerciaux en Tunisie et la partie dédouanement (du dépôt à la main *levée)* peut maintenant être effectuée en moins de deux jours.
- Avant 2005, les procédures de contrôle des importations étaient longues et complexes et constituaient des principaux facteurs responsables du retard du dédouanement des biens. Maintenant les contrôles techniques ont été simplifiés et automatisés et en conséquence, les normes techniques pour les biens importés sont réduites à environ 10 pourcent des biens mis en consommation.
- Grace aux efforts de la douane et au niveau du contrôle technique, le délai de séjour des marchandises au port a été réduit de 18 jours en moyenne en 1997 à 8 jours en 2007 ; alors que le traitement des dossiers au niveau du transit a été réduit de 18 jours en 1998 à une moyenne de 4 jours en 2003 et de 45 minutes en 2005 et celui des documents en douane est passé de 2-3 jours en 1998 à 15 minutes en 2003.

[47] Sources : Rapports Annuels de Suivi de la Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en Tunisie ; Intégration mondiale de la Tunisie - Banque Mondiale, août 2008 ; World Bank, Doing Business 2008 ; www.cepex.nat.tn; www.investintunisia.tn; Rapport d'évaluation de la FAS III, novembre 2005

- Les réformes ont permis de réduire les coûts d'approche du transport maritime, en facilitant le transit portuaire et douanier des marchandises par l'amélioration du cadre législatif et réglementaire existant.
- Le traitement des dossiers au niveau du transit a été réduit de 18 jours en 1998 à une moyenne de 4 jours en 2003 et de 45 minutes en 2005 ; celui des documents en douane est passé de 2-3 jours en 1998 à 15 minutes en 2003. Cependant, selon l'enquête de l'Institut d'études quantitatives (IEQ) de 2005, 26% des chefs d'entreprise considèrent que la douane et la réglementation du commerce extérieur sont une contrainte majeure, que les délais effectifs de dédouanement des marchandises restent longs, soit 9 jours pour les importations et 5 jours pour les exportations. Les chiffres donnés par *Doing Business*

Le forum économique mondial de Davos a classé, dans son rapport annuel de 2009, la Tunisie 32ème sur 121 pays au sein de l'indicateur « efficacité de l'administration douanière ». Pour cet indicateur, la Tunisie est la première en Afrique et la 3ème au monde arabe devancée par le Bahreïn (16ème) et les Emirats arabes unis (19ème). Elle devance la Jordanie (36ème), le Maroc (51ème), l'Egypte (65ème), l'Italie (48ème), le Portugal (35ème) et la Turquie (56ème).

Réduction des délais de remboursement des crédits de TVA au profit des exportateurs[48].
La mesure de la FAS III qui prévoyait la « réduction, à un maximum de trente jours après demande, des délais de remboursement des crédits de TVA au profit des exportateurs » a été formellement satisfaite comme validé au moment du décaissement de la tranche fixe. En fait la mission de suivi a remarqué qu'en 2000, le délai était réduit à une semaine à partir de la date d'introduction de la demande de remboursement accompagnée des pièces justificatives. Ceci dit, si d'un côté, le Trésor notait un augmentation des montants remboursés (de plus 50 MDT de TVA durant les sept premiers mois de l'année 2002 contre 30 MDT l'année précédente), d'autre côté, la mission note que la forte probabilité d'être soumis à un contrôle fiscal pendant plusieurs mois avant de récupérer toute TVA, n'encourage pas les exportateurs à demander ce remboursement.

À cet égard, les résultats préliminaires de l'étude du Foreign Investment Advisory Services (FIAS) daté septembre 2002 recommandait, en dépit des mesures déjà prises en 2000, que le système de TVA soit réformé et simplifié autour de 1 ou 2 taux, avec un élargissement de l'assiette, et une amélioration des procédures administratives de remboursement. En ligne avec ces recommandations ainsi qu'avec les engagements à court terme du Plan d'action, la Tunisie a initié une réforme des impôts qui prévoit une réduction des taux de TVA à trois niveaux et la suppression du taux de 29% à partir de janvier 2007, une réduction de l'impôt sur les sociétés de 35% à 30% et l'introduction d'un taux de 10% pour les sociétés *offshore*. Ainsi, un impôt sur les bénéfices des opérations d'exportation, réalisées par les entreprises totalement ou partiellement exportatrices, à un taux réduit de 10 % à compter du 1 janvier 2008 a été établi et le nombre de taux de TVA a été rationalisé avec la suppression du taux de 29 %, la consolidation du taux principal de 18 %, et le relèvement du taux inférieur de 10 % à 12 %. Certains taux de TVA supprimés ont été remplacés par des droits de consommation, notamment pour les produits de luxe. Le système de restitution de la TVA a aussi été renforcé. Des contacts ont été établis pour instaurer un échange de vues sur les principes du code de conduite en matière de fiscalité des entreprises et doivent être poursuivis.

I.3.3.a.4.1.c
Réalisation des résultats repris dans les conventions de financement des programmes d'ABG sur le thème du rapprochement des normes et des règlements de l'UE : i) progrès dans l'alignement de la législation horizontale et sectorielle ; progrès dans l'organisation institutionnelle et la mise à niveau de l'infrastructure associée (normalisation, accréditation, métrologie, statistiques ….)

Au cours de 2005 et 2006, la Tunisie a fait des progrès significatifs en termes de **libre circulation des biens et de réglementations techniques comme démontré par :**
- L'engagement de la Tunisie à négocier un Accord sur **l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels** (ACAA) a été

[48] Sources : Rapports Annuels de Suivi de la Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en Tunisie ; Rapport d'évaluation de la FAS III, novembre 2005

confirmé, les secteurs prioritaires qui devraient être couverts par l'accord ont été choisis et un programme de travail qui est actuellement mis en œuvre a été mis au point.

- Le travail en cours sur la **législation horizontale pour la normalisation et l'accréditation** ainsi que les législations sectorielles.
- La révision en cours de la loi sur la protection des consommateurs, du décret relatif aux **contrôles à l'importation et à l'exportation** ainsi que de la loi sur la sécurité alimentaire en vue de leur harmonisation avec les normes de l'UE.
- Dans le domaine **sanitaire et phytosanitaire**, la Tunisie continue d'œuvrer pour la mise en place d'un système de traçabilité des animaux (en particulier pour les bovins) et a renforcé la surveillance. Une loi sur les produits animaliers qui facilitera la convergence avec les règles de l'UE a été adoptée. Il reste cependant beaucoup à faire pour renforcer le cadre réglementaire, les institutions et laboratoires, le contrôle et la surveillance, y compris le contrôle des résidus et les plans d'urgence en cas d'épidémie animale.

I.3.3.a.4.1.d : Réalisation des résultats repris dans les conventions de financement des programmes d'ABG sur le thème de la concurrence : i) renforcement de la politique de la concurrence (doter le statut du Conseil de la concurrence de la personnalité morale ; ….) ; ii) rapprochement des systèmes d'incitation aux investissements entre les entreprises totalement exportatrices et les entreprises qui travaillent pour le marché local[49]

La **politique de la concurrence** et son application en Tunisie ont été améliorées, surtout en ce qui concerne les pratiques anticoncurrentielles du secteur privé, ce qui se traduit par une nette augmentation du nombre de saisines. La législation applicable en matière d'**ententes** est la loi de 1991 sur la concurrence, modifiée en 2003 et 2005 suite à la mise en œuvre par le Gouvernement d'un « Plan d'action sur la concurrence » [mesure prévue par la FAS III]. La loi sur la concurrence interdit les accords et les pratiques concertées qui restreignent la concurrence, ainsi que l'abus de position dominante. En particulier, il faut remarquer que le droit à la concurrence a connu d'importants développements législatifs et institutionnels. Le cadre juridique et réglementaire, ainsi que les institutions (Conseil de la concurrence et direction générale de la concurrence), ont été renforcés (avec le soutien des FAS) suite à une série d'amendements de la loi sur la concurrence en 2003, 2005 et 2006, qui entre autres, renforce leur indépendance. Parmi les mesures entreprises : i) le renforcement des droits de la défense à travers l'introduction d'un recours devant la chambre d'appel du tribunal administratif des décisions du Conseil de la Concurrence ; ii) l'assouplissement de l'interdiction des contrats d'exclusivité; iii) le renforcement institutionnel du Conseil de la Concurrence - le régulateur de la concurrence, à travers l'introduction de l'autonomie administrative et financière du Conseil (en 2005); iv) la consultation préalable du Conseil de la Concurrence sur toute action législative ou réglementaire pouvant avoir un impact sur la concurrence ; v) la restructuration organisationnelle et le renforcement de la DGCEE (2003) . Toutefois, même si le droit à la concurrence s'applique également aux aides d'Etat, des efforts restent à faire dans ce domaine surtout par rapport à leur transparence.

Ces réformes législatives et réglementaires de la politique de la concurrence ont commencé à produire des effets. Selon les informations transmises par la DGCEE à la mission d'évaluation de las FAS III, déjà en 2005 « les entreprises avait commencé à modifier leur comportement en fonction de ces changements réglementaires et institutionnels, vers moins d'abus de position dominante » ; de plus, on peut noter que le nombre de saisines et de demandes d'avis du Conseil de la Concurrence est en augmentation : les premières étaient au nombre de 19 en 2004, contre 7 en 2003 ; les dernières étaient au nombre de 49 en 2007, contre 17 en 2004 et 12 en 2003. Enfin, la volonté politique de poursuivre ce processus d'amélioration est confirmé par le fait que la Tunisie s'est soumise fin 2006 à l'examen collégial volontaire de sa politique de la concurrence par la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED) ainsi que par les efforts en cours pour renforcer les capacités des principaux organes de la concurrence.

[49] Sources : CE, Evaluation Finale de la FAS III, Novembre 2005 ; Politique européenne de voisinage, Rapport sur la Tunisie, CE, mai 2004 ; Politique européenne de voisinage, Rapport de Suivi Tunisie, CE, décembre 2006 ; Rapport de Suivi Tunisie, Bruxelles, le 3 avril 2008 ; Dossier de décaissement de la 2ème tranche de la FAS IV, CE (Juillet 2007) ; Rapport d'activité de la DGCEE pour l'année 2007 ; Tunisie : Programmes d'Appui à la Compétitivité III (PAC III), Rapport d'achèvement, BAD, février 2006 ;]

Ceci dit, une enquête menée par l'Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives ITCEQ (soit l'ancienne Institut d'Economie Quantitative – IEQ) en 2005, montre que les chefs d'entreprises considéraient toujours les pratiques anticoncurrentielles ou informelles (25 à 30 % du commerce serait informel) comme une contrainte majeure au développement des affaires.

Rapprochement des systèmes d'incitation aux investissements entre les entreprises totalement exportatrices et les entreprises qui travaillent pour le marché local (objectif visé par la FAS IV) à poursuivre à travers l'adoption par un Comité Interministériel d'un plan d'action pour le rapprochement des cadres d'incitation aux investissements. Le dossier de décaissement de la 2ème tranche de la FAS IV (juillet 2007) souligne que bien que le plan d'action n'ait pas été formellement adopté, « une note faisant état de l'ensemble des mesures fiscales adoptées à été remise par les autorités, et un certain nombre de mesures ont été prises en ce sens […notamment] : i) l'extension des possibilités pour les entreprises totalement exportatrices d'écouler une partie de leur production sur le marché local et l'assujettissement de ces ventes à tous les impôts, droits et taxes éligibles dans les mêmes conditions que les entreprises travaillant pour le marché local ; ii) l'harmonisation de l'imposition des revenus et bénéfices provenant de l'exportation entre les entreprises totalement et partiellement exportatrices.

I.3.3.a.4.2 : Perception du Gouvernement et de ses partenaires par rapport à l'amélioration des capacités de mise en œuvre des politiques susmentionnées (cadre législatif, institutionnel et modalités opérationnelles) &
I.3.3.a.4.3: Appréciation des avancements dans le cadre du dialogue de l'AA (rapports PEV, dialogue politique)

Selon le Rapport de suivi de la PEV (déc. 2006) le Plan d'action « adopté en juillet 2005 et entré dans une phase opérationnelle au cours de 2006 est devenu le **cadre de cohérence** du dialogue entre l'Union européenne (UE) et la Tunisie. Il a ainsi permis d'entrer dans un dialogue approfondi sur les questions é**conomiques et commerciales** ainsi que sur de nombreux enjeux de politique sectorielle. Cinq sous-comités se sont réunis au cours des sept premiers mois de 2006 (dialogue économique; agriculture et pêche ; transport, environnement et énergie ; recherche et innovation; coopération douanière). Sur le plan politique, il y a eu moins de progrès au cours des mois écoulés notamment en ce qui concerne la coopération et le dialogue **sur les questions politiques**. » (page 2)
La volonté politique de la Tunisie a accéléré l'AA et l'AB est venu en appui. L'AB a permis à la CE de rentrer dans le dialogue (M. Frish).L'AA a introduit une culture de mise a niveau globale
La mission de terrain a permis de confirmer à nouveau cette appréciation positive et a cependant mis en évidence que les progrès en matière de concurrence abordés dans les FAS et poursuivis dans les programmes d'AB plus récents sont plus lents, face à des résistances / pressions internes, comme c'est le cas dans la plupart des pays

CJ 3.3.a.5 Amélioration de la capacité des systèmes de suivi -évaluation à fournir des données significatives et à jour

RESUMÉ CONSTATS :
Les systèmes de suivi des réformes intéressées et de leurs résultats correspondent aux différents niveaux de l'architecture de l'AA. Un suivi conjoint de haut niveau politique est assuré par le Comité d'association et les sous-comités sectoriels. D'autre part, un suivi global est assuré par chacune des parties pour ce qui relève des responsabilités et des compétences respectives, Ainsi, le Gouvernement, par ses organes spécialisés (BCT, MDCI, INS, autres ministères et institutions) assure le suivi du cadre macro-économique, des réformes sectorielles, et de la situation économique et sociale réelle. La Commission, pour sa part, assure un suivi annuel de la mise en œuvre de la PEV, utilisant les données collectées et élaborées per le Gouvernement, par les organismes internationaux spécialisés et par les programmes qu'elle finance. Enfin, il y a une fonction de suivi interne aux programmes d'AB. Comme anticipé lors des constats formulés ailleurs dans le rapport (voir QE 2) le fort niveau de dialogue et concertation parmi les bailleurs de fonds et entre ceux-ci et le Gouvernement, qui caractérise les programmes d'ABG, a permis un suivi rapproché et conjoint des mesures visées ; processus de suivi facilité par le haut niveau de correspondance entre les programmes d'AB et les objectifs et orientations des Plans de Développement, qui a permis d'établir un cadre d'évaluation des performances aligné sur les systèmes du Gouvernement.

Au-delà de ces remarques, il faut toutefois répéter que la Tunisie dispose de fortes capacités dans la collecte et l'analyse des données.

I.3.3.a.5.1 : Mise en place et adoption d'un système de suivi et évaluation coordonné

Les systèmes de suivi des réformes intéressées et de leurs résultats correspondent aux différents niveaux de l'architecture de l'AA. Un suivi conjoint de haut niveau politique est assuré par le Comité d'association et les sous-comités sectoriels. D'autre part, un suivi global est assuré par chacune des parties pour ce qui relève des responsabilités et des compétences respectives, Ainsi, le Gouvernement, par ses organes spécialisés (BCT, MDCI, INS, autres ministères et institutions) assure le suivi du cadre macro-économique, des réformes sectorielles, et de la situation économique et sociale réelle. La Commission, pour sa part, assure un suivi annuel de la mise en œuvre de la PEV, utilisant les données collectées et élaborées per le Gouvernement, par les organismes internationaux spécialisés et par les programmes qu'elle finance. Enfin, il y a une fonction de suivi interne aux programmes d'AB, sur laquelle se concentrera cette analyse.

Comme anticipé lors des constats formulés ailleurs dans le rapport (voir indicateurs I.2.2.2.1, I.2.2.2.2, I.2.3.1.1 et I.2.3.1.2) il est indéniable que les programmes d'ABG sont marqués par un fort niveau de dialogue et concertation parmi les bailleurs de fonds et entre ceux-ci et le Gouvernement, tant dans les phases de programmation et négociation, que dans les phases d'exécution et de suivi ; de plus, le haut niveau de correspondance entre les programmes d'AB et les objectifs et orientations des Plans de Développement a énormément facilité l'établissement d'un cadre d'évaluation des performances aligné sur les systèmes du Gouvernement.

On répète ici les constats plus significatifs en relation à la mise en place d'un **système de suivi et évaluation coordonné** :

- l'évaluation des résultats des composantes liées au cadre macro-économique est menée conjointement par le Gouvernement et les bailleurs de fonds sur la base du suivi des indicateurs macro-économiques qui font par ailleurs l'objet soit des systèmes de suivi des institutions multilatérales telles que le FMI et la Banque Mondiale, soit du Gouvernement même (toutes ces indicateurs sont suivis au cours de l'année et rapportés dans les rapports de la Banque Centrale et de l'Institut National de Statistique).
- l'évaluation de la performance des autres composantes (gestion des finances publiques, secteur financier, environnement du secteur privé, ….) est menée conjointement par le Gouvernement et les bailleurs de fonds sur la base de la matrice des mesures.
- Le système de suivi et de coordination des mesures mises en place par la DGP est retenu comme efficace par les bailleurs de fonds ;
- Des progrès ont été enregistrés en termes d'amélioration dans l'élaboration et la transmission régulière des rapports d'audit ainsi que d'autre documentation nécessaires au suivi de l'exécution des programmes.
- la bonne coordination et l'échange constant d'informations entre les bailleurs de fonds et le Gouvernement a contribué à retenir une certaine flexibilité comme critère essentiel dans l'appréciation de l'achèvement des certaines mesures complexes.

Au de là de ces remarques il faut toutefois répéter que la Tunisie dispose de fortes capacités dans la récolte et l'analyse des données, comme démontré par les nombreuses informations publiées par l'Institut National Statistique, du Ministère de Finance, de la Banque Central Tunisienne, ainsi que d'autres institutions.

I.3.3.a.5.2 : Suivi régulier d'un ensemble d'indicateurs significatifs par rapport aux réalisations et aux résultats

Voir à l'indicateur précédent

I.3.3.a.5.3: Niveau d'accès, diffusion et dissémination de l'information relative

Voir à l'indicateur précédent

CJ 3.3.a.6 Contribution des programmes d'AB aux améliorations susmentionnées

RESUMÉ CONSTATS :

Les thèmes du commerce extérieur, de la facilitation des échanges et de la réforme du marché interne sont des thèmes abordés dans plusieurs programmes de la CE, notamment dans les programme d'appui budgétaire général (les FAS et en particulier les FAS I et III) mais aussi dans d'autres programmes de grande envergure tels que les programmes d'appui à la mise en œuvre de l'Accord d'Association et du Plan d'Action Voisinage (P3A e P3A).

Bien qu'il ne soit pas facile d'isoler la contribution des FAS, il est indéniable que le dialogue technique ainsi que les conditionnalités – et notamment l'inclusion de plusieurs mesures visant le renforcement du cadre législatif et réglementaire ainsi que la création de nouvelles structures et/ou le renforcement des capacités institutionnelles et techniques existantes - ont fourni des appuis ponctuels qui ont permis de faciliter la mise en place des actions en instaurant une sorte de discipline extérieure contribuant à une meilleure coordination des actions au sein du Gouvernement.

L'analyse documentaire et la mission de terrain permettent de souligner que :

- l'AA a créé un cadre politique favorable et une grande opportunité économique pour que le Gouvernement puisse continuer avec plus de vigueur dans le processus global d'intégration compétitive dans les marchés internationaux. L'AA, avec ses accords sectoriels et les programmes d'appui spécifique mis en œuvre, a aussi aidé le Gouvernement à définir le tableau de bord de la réforme du commerce international et du marché intérieur.
- les FAS, à leur tour, ont permis aux trois partenaires intéressés de réaliser conjointement avec le Gouvernement un suivi rapproché de la mise en œuvre du processus de réforme. Dans la matrice des mesures de la FAS I, la libéralisation des échanges avait une place importante. Puis, dans les matrices des autres FAS, elle a été rappelée par l'inclusion de quelques mesures à ne pas oublier, comme le plan d'action pour la concurrence et des mesures de modernisation des douanes dans la FAS III, ou le Conseil de la concurrence dans la FAS IV.

Les FAS, donc, n'ont pas visé spécifiquement à renforcer le processus global des réformes qui a été appuyé surtout par d'autres instruments de dialogue et d'assistance technique, ni à renforcer la transparence et du processus de consultation, mais ont certainement contribué à :

- faciliter les discussions autour de ces politiques, en contribuant à la définition de politiques de qualité ainsi qu'au pilotage de leur mise en œuvre ; comme souligné au cours de la phase de terrain, les FAS 'ont permis à la CE de rentrer dans le dialogue' et ont fourni 'l'occasion pour dégager des discussions autour des politiques de réforme' ;
- mettre en évidence, avec les matrices de mesures / conditionnalités, des passages cruciaux de ces réformes. Cela a permis aux bailleurs de fonds de suivre de près la mise en œuvre, et au Gouvernement de se sentir épaulé sur des dossiers déterminants ;
- Intégrer les systèmes de suivi et de collecte et traitement des données du Gouvernement et des institutions spécialisées tunisiennes par des études ad hoc et par la mise à disposition de l'expérience des bailleurs de fonds sur les différents thèmes abordés. Mais il est difficile de soutenir que les FAS aient contribué à l'amélioration des systèmes de suivi du pays, en dehors de leur contribution générale au processus d'association, qui, lui, comprend aussi l'acquisition de standards avancés au niveau des statistiques, de la surveillance macroéconomique, etc. Il faut noter que dans les matrices des mesures il est souvent fait référence à la création de bases de données, enquêtes et études à réaliser, pour améliorer la compréhension de la réalité.

I.3.3.a.6.1 : Indices de relations spécifiques entre les inputs fournis par la CE (dialogue, conditionnalités, fonds, AT) et les résultats ci-dessus

Renforcement du processus politique et amélioration de la qualité des politiques. Les thèmes du commerce extérieur, de la facilitation des échanges et de la réforme du marché interne sont des thèmes abordés dans plusieurs programmes de la CE, notamment dans les programmes d'appui budgétaire général (les FAS) mais aussi dans d'autres programmes de plus grande envergure tels que les programmes d'appui à la mise en œuvre de l'Accord d'Association et du Plan d'Action Voisinage (P3A e P3A).
L'analyse documentaire effectuée à ce jour permet de souligner que :

- le processus de dialogue mis en place dans le cadre de l'Accord d'Association ainsi que le dialogue sur les politiques et sur les mesures spécifiques incluses dans les FAS

ont facilité les discussions autour de ces politiques, ont renforcé le processus politique et amélioré la qualité des politiques ainsi que le pilotage de leur mise en œuvre ;
- le cadre de collaboration établi entre les bailleurs de fonds d'une part, et les autorités tunisiennes d'autre part, a permis d'assurer un dialogue continu à différents niveaux;
- les compétences et l'expérience acquises par le MDCI au cours des FAS ont facilité la coordination et la bonne exécution des réformes par les divers organismes chargés des différentes composantes des programmes ;
- les institutions gouvernementales dans le domaine de l'analyse économique et de la formulation des politiques économiques sont largement reconnues par les bailleurs de fonds comme étant de qualité ;
- les études et plans d'action qui ont été élaborés conjointement par les bailleurs de fonds et les autorités tunisiennes dans le cadre de la mise en œuvre des FAS (même s'ils n'étaient pas nécessairement financés dans le cadre des FAS) ont contribué à l'amélioration des politiques sectorielles et sous-sectorielles.

Renforcement de la transparence et du processus de consultation des acteurs économiques intéressés
Bien que du point de vue formel, la documentation étudiée ne permette pas de tracer un cadre de l'évolution du niveau de participation / consultation des acteurs économiques intéressés et en particulier de la contribution spécifique des FAS à ce processus, la lecture des rapports d'évaluation / achèvement des programmes d'AB permet de conclure que : i) le niveau de participation des administrations, des organisations professionnelles mises en place au cours des FAS a été élevé, bien que pas suffisamment systématisé ; ii) que les FAS, de par leur nature, encouragent un processus de facilitation et appropriation pour la mise en place de la réforme qui prévoit aussi un processus de consultation des acteurs économique intéressés.
De plus, il faut remarquer que plusieurs mesures prévues par les FAS prévoient non seulement l'élaboration de documents mais aussi leur publication, favorisant ainsi la transparence du processus.

Renforcement du cadre législatif et réglementaire et des capacités institutionnelles et techniques de mise en œuvre du processus de libéralisation des échanges extérieurs et de compétition interne
La matrice des conditionnalités de la FAS I prévoit, parmi autres, : i) sous la composante Commerce extérieur, la promotion de l'intégration dans l'économie mondiale à travers des mesures visant à accélérer l'entrée en vigueur de la zone de libre-échange (ZLE) et la réduction des droits compensatoires de douane (ratification par la Tunisie de l'Accord de Libre Echange (ALE) avec l'Union Européenne ; la mise en œuvre du démantèlement tarifaire pour la liste I ; ….) ; ii) sous la composante Facilitation des échanges : le déroulement rapide et peu coûteux des procédures du commerce extérieur à travers l'introduction de la liasse Unique ; et l'harmonisation du code des douanes avec le code communautaire.
La matrice des conditionnalités de la FAS III prévoit sous la composante « Environnement de l'investissement privé » : i) l'accélération du processus de dédouanement à travers deux mesures : 6.1. Réduction, à un maximum de trente jours après demande, des délais de remboursement des crédits de TVA au profit des exportateurs ; et 6.2. Etablissement de l'interface entre « Tunisia Trade Net » et « Customs SINDA » ; et ii) le renforcement du cadre institutionnel de la concurrence : mesures visant l'adoption et la mise en application du plan d'action sur la concurrence, alors que la FAS IV prévoit une série de mesures visant le renforcement de la politique de la concurrence (objectif principal de l'Axe II).

De nouveau, bien qu'il ne soit pas facile d'isoler la contribution des FAS, il est indéniable que le dialogue technique ainsi que les conditionnalités – et notamment l'inclusion de plusieurs mesures visant le renforcement du cadre législatif et réglementaire ainsi que la création de nouvelles structures et/ou le renforcement des capacités institutionnelles et techniques existantes - ont fourni des appuis ponctuels qui ont permis de faciliter la mise en place des actions en instaurant une sorte de discipline extérieure qui a contribué à une meilleure coordination des actions au sein du Gouvernement.

Amélioration de la capacité des systèmes de suivi-évaluation à fournir des données significatives et à jour

Les programmes d'ABG - marqués par un fort niveau de dialogue technique ainsi que par un cadre bien défini de conditionnalités – ont contribué à l'amélioration des systèmes de suivi et de collecte et au traitement des données du Gouvernement et des institutions spécialisées tunisiennes, par des études ad hoc et par la mise à disposition de l'expérience des bailleurs de fonds sur les différents thèmes abordés. Mais il est difficile de soutenir que les FAS aient contribué à l'amélioration des systèmes de suivi du pays en dehors de leur contribution générale au processus d'association, qui, lui, comprend aussi l'acquisition de standards avancés au niveau des statistiques, de la surveillance macroéconomique, etc. Il faut noter que dans les matrices des mesures il est souvent fait référence à la création de bases de données, enquêtes et études à réaliser, pour améliorer la compréhension de la réalité.

Il faut toutefois rappeler que la Tunisie dispose de fortes capacités dans la récolte et l'analyse des données, comme démontré par les nombreuses informations publiées par l'Institut National Statistique, par le Ministère des Finances, la Banque Centrale Tunisienne, ainsi que par d'autres institutions.

I.3.3.a.6.2 : Perception des intervenants sur le rôle des inputs fournis par la CE (dialogue, conditionnalités, fonds, AT) en relation aux résultats ci-dessus

La mission de terrain a confirmé les constats et les hypothèses formulés lors de la phase documentaire telle que présentés ci-dessous.
De plus, les entretiens ont souligné :

- La volonté politique de la Tunisie d'accélérer l'AA et l'AB en appui à ce processus.
- L'AB a permis à la CE de rentrer dans le dialogue. L'ABG était une occasion pour engager des discussions.
- L'AB devient Appui aux Réformes. Pour le Gouvernement l'AB est un instrument très positif d'appropriation avec une perspective de moyen-long terme. Il ne faut pas le rendre compliqué par des procédures qui insistent sur l'assessment, l'analyse des stratégies et les indicateurs de résultat prédéfinis.

Sources :

- Rapports, plans d'action et de mise en œuvre des réformes dans les domaines concernés ; Stratégies et programmes nationaux pour les secteurs / sous-secteurs concernés
- Rapports, comptes rendus des comités parlementaires pertinents (si disponibles et accessibles)
- Documents des programmes de la CE ;
- Rapports de suivi et évaluation des opérations d'AB de la CE et des autres bailleurs, notamment Banque Mondiale et Banque Africaine du Développement ;
- Rapports et études des autres bailleurs de fonds et institutions spécialisées ; Rapports des Ministères ou établissements concernés par les programmes d'AB
- Rapports sur l'état des lieux des systèmes de suivi et évaluation au niveau national
- Statistiques nationales

Méthodes :

- Analyse documentaire ;
- Entretiens
- Observation qualitative : groupes de discussion
- Croisement des informations : sources (documents / informations qualitatives orales)

Entretiens:

DELEGATION DE L'UNION EUROPEENNE	
Section Opérations 1	F. Seiderer

AUTORITES NATIONALES ET BENEFICIAIRES	
MDCI	Mme Ben Romdhane
Secrétaire d'Etat à la coopération	M. Triki
Conseiller Juridique à la présidence pour le climat des affaires	
Chambre des députés	Président et membres de la Commission des Finances
ACTEURS NON ETATIQUES	
Chambre Tuniso-Allemande de l'Industrie et du Commerce	Samira El Ayari Ilef Ajra
Chambre Tuniso-Française de Commerce et d'Industrie (CTFCI)	Habib Gaida
Institut Arabe des Chefs d'Entreprise	

QE 3.3.b

Dans quelle mesure y a-t-il eu des améliorations de la qualité du processus de programmation, de planification et de mise en œuvre des politiques dans les domaines de l'environnement des affaires, des services financiers, des réseaux d'infrastructures et de services, ainsi que de la promotion des investissements ? (y compris les questions d'appropriation et de transparence), et à quel niveau l'aide budgétaire a-t-elle contribué à ces améliorations ?

REPONSE :

Le processus politique de réforme de l'environnement des affaires et de réduction du rôle de l'Etat dans la production de biens et de services est bien avancé en Tunisie, même s'il ne peut pas être considéré comme achevé. Il s'agit d'un processus complexe, impliquant la réforme du secteur financier, la promotion de l'entreprise privée et la création de conditions attractives pour l'investissement étranger, la privatisation et le renforcement de la concurrence sur le marché intérieur. Dans tous ces domaines, le Gouvernement a obtenu d'indéniables succès, mais beaucoup reste à faire pour consolider les nouveaux cadres législatifs et institutionnels et avancer, notamment dans la libéralisation du marché intérieur et de la circulation des capitaux.

Comme souligné à la réponse à la QE 3.3.a, les résultats obtenus et le rythme de mise en œuvre des réformes mettent en évidence la qualité du processus politique et la capacité de coordination du Gouvernement.

En ce qui concerne la contribution des programmes d'appui budgétaire aux succès du Gouvernement, notamment la contribution des FAS, on répète ici les considérations déjà développées dans les QE 3.1 et 3.3a. Grâce aussi à l'octroi des fonds d'appui budgétaire, les FAS (et les programmes jumeaux de la BM et de la BAD) ont permis la création d'un espace de dialogue centré sur la mise en œuvre pratique des réformes. Un appui substantiel aux réformes est assuré, dans le cadre de l'AA, par les instances de dialogue politique et sectoriel établies (Comité et sous-comités), par des programmes spécifiques d'appui à l'AA (P3A et P3A-II), et par d'autres programmes sectoriels (par ex. PMI, etc.).

Dans les matrices des mesures des FAS, les thèmes de la réforme du secteur financier, de l'amélioration de l'environnement des affaires, des privatisations, etc. sont très présents et toutes les conditionnalités, sauf une (celle relative à la TIC), ont été accomplies. Dans ce secteur, comme dans les autres, on peut dire que les FAS n'ont probablement pas aidé à définir le processus global de la réforme, qui a été appuyé par d'autres instruments de dialogue et d'assistance technique et institutionnelle, mais ont certainement contribué à mettre en évidence certains passages cruciaux de la réforme. Une telle action a permis aux bailleurs de fonds de suivre et soutenir de près la mise en œuvre, et au Gouvernement de se sentir épaulé sur des dossiers déterminants.

CJ 3.3.b.1 Renforcement du processus politique et amélioration de la qualité des politiques de réforme de l'environnement des affaires, des services financiers, des infrastructures et des services et de la promotion des investissements

Voir les constats présentés à le CJ 3.3.a.1

Au-delà des considérations déjà faites à la QE 3.3a, il faut rappeler que dans le domaine de l'environnement des affaires, des services financiers, des infrastructures et des services et de la promotion des investissements, encore plus que dans les autres :

- Les capacités d'analyse et de production de documents sont de très haute qualité : l'Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives a réalisé des études très significatives (suivi de l'impact des réformes, compétitivité des facteurs, etc.) et anime l'Observatoire National de la

Compétitivité. À celles-ci s'ajoutent les études et plans d'action développés par les autorités tunisiennes dans le cadre des FAS, comme par exemple : i) le rapport sur la « Promotion de l'investissement privé et le rôle de la politique d'incitations : analyse et recommandations », FIAS, 2002 ; ii) l'« Etude sur la Participation Privée dans les Infrastructures en Tunisie », MDCI et Banque Mondiale, 2003. (I.3.3.b.1.3)

- le processus d'identification et de mise en œuvre des politiques et stratégies est considéré comme efficient et de qualité. Notamment, les institutions spécialisées sont prises en compte dans l'identification des besoins et consultées dans la proposition des mesures visant l'amélioration du climat des affaires.

I.3.3.b.1.1 : Evolution du niveau de participation des ministères et des départements impliqués, en matière d'amélioration de l'environnement des affaires etc.

Voir les remarques de niveau général formulées sous I.3.3.a.1.1

I.3.3.b.1.2 : Evolution du rapport entre le Gouvernement et le parlement dans la matière concernée

Voir les remarques de niveau général formulées sous I.3.3.a.1.2

I.3.3.b.1.3 : Documents d'analyse politique et de réforme sectorielle produits et/ou promus par le Gouvernement

Outre les considérations déjà faites à la QE précédente, il est important de signaler ici des constats formulés dans le rapport d'évaluation finale de la FAS III[50], en relation aux éléments qui ont favorisé le succès des programmes d'appui budgétaire :

- Le fait que leur préparation se soit appuyée sur des cadres cohérents de politiques économiques et sociales formalisés dans les Plans de développement du Gouvernement – documents de « qualité, identifiant correctement les défis majeurs du développement tunisien et fixant des objectifs adéquats »
- « Les institutions gouvernementales dans le domaine de l'analyse économique et de la formulation des politiques économiques sont largement reconnues comme étant de qualité[5]. Par exemple, l'existence d'une institution comme l'Institut d'Economie Quantitative, qui abrite un haut niveau d'expertise en matière d'analyse économique, renforce l'impact du travail analytique fourni par les bailleurs de fonds et permet d'assurer son influence sur les politiques économiques. Rappelons que pour ce qui concerne les programmes d'appui budgétaires, la qualité institutionnelle est un facteur important de la qualité de la préparation du programme, et bien sûr de son exécution. »

En particulier, en termes de politiques de réforme de l'environnement des affaires, de services financiers, des infrastructures et des services et de la promotion des investissements les thèmes couverts par l'Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives incluent :

- Compétitivité de l'économie Tunisienne
- Performance du secteur textile
- Environnement des affaires (enquête qualitative)
- Évaluation et analyse de l'efficacité des banques tunisiennes
- Démographie des équipements dans les industries manufacturières tunisiennes
- Etat de concurrence sur les marchés extérieurs
- Rapport sur la compétitivité de l'économie tunisienne
- Le financement extérieur de l'économie tunisienne

[50] Union européenne, République de Tunisie, Evaluation Finale de la Facilité d'Ajustement Structurel III, IDC, Novembre 2005, (§17-18)

- Relations technologiques intersectorielles et décompositions des sources de croissance
- Le modèle macro-sectoriel de l'économie tunisienne
- La dynamique du capital fixe productif des entreprises tunisiennes
- La réforme du système financier
- Le comportement financier des agents économiques non financiers
- Echanges agroalimentaires : avantage comparatif et spécialisation
- Les déterminants des parts de marché : compétitivité-prix et compétitivité hors prix

À ceux-ci s'ajoutent les études et plans d'action développés par les autorités tunisiennes dans le cadre des FAS, tels que : i) le rapport sur la « Promotion de l'investissement privé et le rôle de la politique d'incitation : analyse et recommandations », FIAS, 2002 ; ii) l'« Etude sur la Participation Privée dans les Infrastructures en Tunisie », Ministère du Développement et de la Coopération Internationale & Banque Mondiale, 2003.

I.3.3.b.1.4 : Perception du Gouvernement et des institutions spécialisées par rapport à la qualité du processus d'identification et de mise en œuvre des politiques / stratégies dans le domaine intéressé

Voir les remarques de niveau général formulés sous I.3.3.a.1.4
Au niveau du secteur privé, le processus d'identification et de mise en œuvre des politiques et stratégies est considéré comme très efficient et de qualité. Notamment, les institutions spécialisées sont prises en compte dans l'identification des besoins et consultées dans la proposition des mesures visant l'amélioration du climat des affaires.
Réunions avec les représentants des Chambres de Commerce Mixtes (tuniso-allemande et tuniso-française)

CJ 3.3.b.2 Renforcement de la transparence et du processus de consultation des acteurs économiques intéressés

RESUMÉ CONSTATS :
Au-delà des considérations déjà faites dans la QE 3.3a ainsi que ci-dessus on peut signaler un autre élément spécifique soit la participation de représentants du secteur privé au Conseil National de la Fiscalité, dont l'établissement était prévu par la conditionnalité 3.1 de la FAS III.

I.3.3.b.2.1 : Evolution du niveau de participation de la société civile dans le processus de définition des politiques / stratégies dans les domaines susmentionnés

Au-delà des considérations déjà faites dans la QE précédente on peut signaler que le Conseil National de la Fiscalité dont l'établissement était prévu par la conditionnalité 3.1 de la FAS III comprend des représentants du secteur privé, ce qui encourage un meilleur dialogue avec celui-ci concernant la politique fiscale.
Voir les remarques de niveau général formulées sous I.3.3.a.3.1

I.3.3.b.2.2 : Evolution de la prise en compte de la contribution de la société civile dans le processus (évidence documentaire si disponible et perception de la société civile sur la prise en compte de sa contribution)

Voir I.3.3.a.3.1

I.3.3.b.2.3 : Evolution de la quantité et qualité des informations disséminées

Au-delà des considérations déjà faites dans la QE précédente (**I.3.3.a.3.3)** et sous I.3.3.b.1.3, on peut ajouter ici qu'une partie de la documentation produite par l'Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives peut être téléchargée.
Voir I.3.3.a.3.3

CJ 3.3.b.3 Renforcement du cadre législatif et réglementaire et des capacités institutionnelles et techniques de mise en œuvre des politiques concernées

RESUMÉ CONSTATS :

Mise à jour du cadre législatif, réglementaire et incitatif en relation au développement du secteur privé

Le processus politique de réforme de l'environnement des affaires et de réduction du rôle de l'Etat dans la production de biens et de services est un processus complexe, impliquant la réforme du secteur financier, la promotion de l'entreprise privée et la création de conditions attractives pour l'investissement étranger, la privatisation et le renforcement de la concurrence sur le marché intérieur. Les efforts dégagés par le Gouvernement à partir de 1996, ont mené à la modification de plusieurs procédures en vue d'accroître la simplification et la transparence. De nouveau, il s'agit de modifications, à la fois législatives et procédurales. Les paragraphes qui suivent donnent un aperçu des efforts dégagé en termes de mise à jour du cadre législatif, réglementaire et incitatif en relation au développement du secteur privé, ainsi que des principaux résultats.

Environnement des affaires[51] (I.3.3a.4.1a). Plusieurs mesures mises en place par le Gouvernement ont été concertées et soutenues par la CE, la BAD et la BM à travers l'introduction d'un nombre considérable de conditionnalités (soit dans la FAS III que la FAS IV) qui couvraient ce sujet. Dans ce cadre on peut identifier deux principaux axes d'intervention : i) Amélioration des prestations de l'administration publique et mise à jour du cadre législatif, réglementaire et incitatif en relation avec le développement du secteur privé ; ii) Désengagement de l'Etat.

1. <u>Amélioration des prestations de l'administration publique et mise à jour du cadre législatif, réglementaire et incitatif en relation avec le développement du secteur privé.</u> [plusieurs mesures mises en place ont été concertées et soutenues par l'appui financier la CE, la BAD et la BM à travers l'introduction d'un nombre considérable de conditionnalités (tant dans la FAS III que dans la FAS IV) qui couvraient ce sujet]. Dans ce cadre on peut identifier trois principaux axes de mesures :

- Les activités visant la <u>réduction des barrières administratives à l'investissement</u> appuyées par la FAS III ont mené à la suppression ou au remplacement par une procédure de contrôle a posteriori de 54% des quelque 500 autorisations administratives recensées (conditionnalité satisfaite au cours de la FAS III). Ce processus a ensuite été poursuivi dans le cadre de la FAS IV donnant lieu à la suppression de 63 autorisations ultérieures et au remplacement de 46 autorisations ultérieures par des cahiers des charges (passage d'un contrôle a priori à un contrôle a posteriori). Il a ainsi permis de réduire les délais et de renforcer la transparence, mais n'a pas modifié les critères requis pour l'exercice de l'activité. À fin août 2007, le rapport de suivi de la FAS IV note que « le

[51] Sources : Evaluation Finale de la FAS III, Novembre 2005 ; Rapports de suivi des FAS III et IV ; Politique européenne de voisinage, Rapport sur la Tunisie, CE, mai 2004 ; Politique européenne de voisinage, Rapport de Suivi Tunisie, CE, décembre 2006 ; Rapport de Suivi Tunisie, Bruxelles, le 3 avril 2008 ; Rapport d'activité de la DGCEE pour l'année 2007 ; Tunisie : Programmes d'Appui à la Compétitivité III (PAC III), Rapport d'achèvement, BAD, février 2006 ; www.privatisation.gov.tn; IXème et Xème Plans de Développement.

nombre d'autorisations administratives restant en vigueur est de 115 » par rapport à un objectif de 120 prévues initialement.

En dépit de ces progrès, plusieurs remarques sont faites dans les rapports de suivi ou rapports d'achèvement des bailleurs de fonds (CE, BAD, BM). Parmi celles-ci : i) le fait que l'attention se soit portée sur les aspects quantitatifs alors qu'une analyse approfondie des autorisations restantes serait utile pour identifier les autorisations et les cahiers des charges non justifiés ou qui portent sur des secteurs fortement réglementés ; ii) le fait que, généralement, les cahiers des charges ne suppriment pas les documents administratifs habituellement demandés, mais les exigent a posteriori ; iii) le fait que le secteur *onshore* continue d'être caractérisé par une intervention lourde et dominante de l'Etat dans l'économie nationale ce qui affaiblit la compétition et constitue un frein à la création d'emplois et représente une raison probable pour laquelle l'investissement domestique reste constamment bas.

- Plusieurs mesures visant la mise à jour du cadre de la fiscalité des entreprises ont été mises en place par le Gouvernement avec l'appui des trois bailleurs de fonds (CE, BAD, BM). Voir QE 3.1, CJ, 3.1.1, I.3.1.1.2 : Réforme fiscale et élargissement de l'assiette fiscale.

- d'autres mesures telles que :
  - la création du guichet unique, permettant ainsi de faciliter l'enregistrement des entreprises et la création de *start-up* dans l'industrie et les services ;
  - la réalisation d'une étude sur les monopoles d'importation [FAS III – 1.3];
  - la révision du droit des sociétés et la modernisation des normes comptables concernant les obligations des sociétés et des groupes de sociétés en matière de surveillance comptable (audit, commissariat aux comptes, notamment) ainsi que les normes comptables concernant la consolidation des groupes de sociétés (FAS III – section B.4 Améliorer la transparence et la fiabilité de l'information sur les entreprises et FAS IV – 2.17-2.19) ;
  - la poursuite de la mise en œuvre d'un cadre attrayant pour l'établissement et le droit des sociétés, fondé sur l'élimination des restrictions à la participation majoritaire des investisseurs étrangers au capital des sociétés d'assurance et sur une amélioration de la gestion et la transparence des entreprises (FAS IV – 2.16) ;.

2. Désengagement de l'Etat.

Les rapports analysés concluent que le rythme de la privatisation des entreprises publiques a été lent depuis le début des réformes, par rapport aux objectifs fixés, en raison des craintes liées aux coûts sociaux, du manque, au départ, de cadres régulateurs sectoriels, et de la faible expérience. À noter aussi que les tranches des FAS ont été décaissées même si les conditionnalités étaient parfois seulement partiellement achevées[52]. Ceci dit, la privatisation est devenue aujourd'hui un exercice beaucoup plus intégré dans la culture des affaires, accepté par les partenaires sociaux et bien maîtrisé par les autorités qui en ont fait un outil essentiel pour la stratégie de renforcement du secteur privé.

À part l'année 2006, qui reste exceptionnelle à cause de la cession, pour 3 milliards de DT, de 35% du capital de Tunisie Télécom, l'essentiel des opérations de privatisation et de restructuration du secteur public a eu lieu au cours de la période 1997-2003 (85,5 % des recettes et 54,8% des opérations). Ces opérations ont porté, au fur et à mesure, sur des entreprises de plus en plus grandes, couvrant aussi bien des PME/PMI que de grandes entreprises (Société Nationale de Distribution des Pétroles), le secteur bancaire (UIB, Banque du sud) et le secteur des TIC (GSM, Tunisie Télécom).

[52] Voir aussi les mesures de la FAS I, Cadre macro-économique – section Désengagement de l'Etat ; FAS II section Désengagement de l'Etat (propre à l'Union Européenne), FAS III, section- B.6 Poursuite de la politique de désengagement de l'Etat des secteurs réel et financier.

À fin janvier 2006, 207 opérations de privatisation ou de restructuration avaient été réalisées pour un montant total de 5.525 MDT. Il faut cependant remarquer que plus de 70% de ces recettes ont été réalisés au cours du Xème plan grâce à la cession de 35% du capital de Tunisie Télécom susmentionnée, pour un montant de 3.032 MDT.

Services financiers. La réforme du secteur financier rentre parmi les axes prioritaires des quatre FAS (pour plus de détails voir le tableau à I.3.3.b.3.1.b), conformément aux priorités établies par les divers Plans nationaux de Développement (IXème, Xème et XIème).

En général, la presque totalité des mesures envisagées par les programmes a été réalisée (ou substantiellement remplie) comme le démontrent les décaissements des tranches. Les résultats en termes de cadre macro-économique reflètent aussi les améliorations successives dans la consolidation du secteur bancaire et dans le fonctionnement du secteur financier en général. Le niveau de profitabilité du secteur bancaire, toutefois, reste encore limité, à cause des faibles capacités financières des banques.

Plus en détail, les réformes ont contribué à rendre l'allocation du capital plus efficace, en renforçant les assises financières des institutions du secteur bancaire et en modernisant le cadre réglementaire du secteur financier, à travers : (i) la restructuration/modernisation du système bancaire (nouvelle loi bancaire, nouvelle réglementation prudentielle, assainissement du portefeuille des banques, fusions) ; (ii) l'assainissement du secteur des assurances ; (iii) l'amélioration de la qualité et de la disponibilité de l'information financière.

En particulier, dans le secteur bancaire, elles ont permis, entre autre :

- d'achever le processus de privatisation de l'UIB et de la Banque du Sud, augmentant ainsi la concurrence dans le secteur, qui reste toutefois dominé par les banques publiques (presque 50% du marché) ;
- de réduire les barrières à l'entrée sur le marché pour les deux activités, à travers la nouvelle loi bancaire qui autorise les activités de "bancassurance" ;
- d'améliorer les processus d'agrément et de contrôle - Loi 2001-65 du 10 juillet 2001.

Dans le secteur des assurances, les réformes soutenues par les FAS (notamment les FAS II, III et IV) ont permis, –entre autres :

- d'adapter les règles prudentielles aux normes internationales (voir loi no. 2002-37 du 1er avril 2002) ;
- de séparer la fonction de contrôle de celle de la législation (décret 2001-2729 de 2001 et loi 2008-8) ;
- de réviser le code des assurances, autorisant la bancassurance (2002) et la poste assurance (2004);
- d'augmenter les tarifs de l'assurance automobile ainsi que d'améliorer la surveillance et la réglementation prudentielles ;
- de réformer la branche assurance automobile en vue d'en rétablir l'équilibre financier (loi de 2005) ;
- de restructurer les compagnies d'assurances les plus vulnérables.

Réforme du secteur des technologies de l'information et de la communication - TIC (I.3.3a.4.1c).
Un des objectifs de la FAS III était d'appuyer la réforme du secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC). Plusieurs mesures sectorielles envisagées par le Gouvernement étaient incluses parmi les conditionnalités (voir FAS III, composante TIC, section D). Le Gouvernement a réalisé ces mesures, et

notamment : (i) une stratégie sectorielle TIC à moyen et long terme a été formulée pour chacune des sous-composantes; (ii) un nouveau cadre réglementaire conforme aux standards internationaux et des agences de régulation ont été mis en place ; (iii) l'ouverture du secteur des télécoms au secteur privé a été effectuée. Par conséquent, le 2ème opérateur (Tunisiana) a rapidement ouvert ses services au public en décembre 2002.

Malgré le non-décaissement de la tranche flottante à cause de la non-réalisation, selon l'appréciation des trois bailleurs de fonds, de la conditionnalité 36.4, qui couvrait « l'octroi d'une 2ème licence GSM par le biais d'un processus d'appel d'offres compétitif et transparent, publication par Tunisie Télécom d'une offre d'interconnexion standard dont la forme et le contenu sont acceptables pour la Banque mondiale », il est indéniable que l'ouverture de la concurrence sur le segment GSM, directement visé par la FAS III, est acquise, et que cette ouverture a eu des impacts très forts auprès de la population tunisienne. Aujourd'hui deux opérateurs GSM sont de fait opérationnels en Tunisie (Tunisie Télécom et Tunisiana) et deux licences VSAT ont été attribuées, l'une à Tunisie Télécom (opérateur historique détenu par l'Etat tunisien), l'autre à Divonna, détenu à 60 % par des capitaux tunisiens (Planet) et à 40 % par Monaco Télécom. [53]

Comme c'était le cas pour la QE précédente, les améliorations susmentionnées trace un cadre clair des fortes capacités de mise en œuvre des politiques d'amélioration de l'environnement des affaires. En effet, la politique d'intégration nécessitait une préparation de toutes les structures économiques, financières et monétaires, pour préserver la compétitivité de la Tunisie, développer les exportations, et lutter contre le chômage. Dans ce cadre, les principales réformes engagées dans les différents secteurs du système financier ont commencé à donner des résultats assez encourageants, mais doivent être poursuivies pour créer un environnement plus propice aux affaires. (I.3.3b.3.2 &)

En particulier, le Rapport de Suivi PEV 2007 (pages 10 et 11) note que le gouvernement tunisien a :

- inscrit dans ses priorités « la promotion de l'investissement étranger… la mise en place d'un cadre attrayant pour l'établissement et le droit des sociétés… » ;
- « continue à mettre en œuvre une politique très prudente de libéralisation graduelle des paiements et des mouvements de capitaux… »
- « procède dans le sens d'une rationalisation de son système fiscal et d'une convergence entre les systèmes *onshore* et *offshore*…. »
- « continue à porter un intérêt particulier à la mise en place de la Charte euro-méditerranéenne et plus particulièrement aux thèmes de la compétitivité des entreprises, de l'innovation et de la promotion des investissements »
- « s'est engagé de manière déterminée sur un processus graduel d'amélioration de l'environnement... des affaires, les conditions d'accès au financement pour les entreprises, la mise à niveau et à la création d'entreprise et l'innovation ». (I.3.3b.3.3)

I.3.3.b.3.1 : Réalisation des résultats repris dans la matrice des conditionnalités des programmes d'ABG pertinents. Exemples tirés des matrices de conditionnalités des FAS :

I.3.3.b.3.1.a

Réalisation des résultats repris dans la matrice des conditionnalités des programmes d'ABG sur le thème de l'environnement des affaires : (i) mise à jour du cadre législatif, réglementaire et incitatif en relation au développement du secteur privé (y compris la simplification des procédures pour la création et l'opération des entreprises privées) ; (ii) désengagement de l'Etat des secteurs susceptibles d'attirer l'investissement privé et de favoriser l'expansion du

[53] Sources : Evaluation Finale de la FAS III, Novembre 2005 ; statistiques www.infocom.tn ; Tunisie, Programmes d'appui à la Compétitivité I et II : Rapport d'évaluation de performance de programmes, BAD, novembre 2006 ; *Africa Competitiveness Report 2009, World Economic Forum*

secteur privé (objet des conditionnalités dans la FAS I et III) ; …

Mise à jour du cadre législatif, réglementaire et incitatif en relation au développement du secteur privé[54].
Une étude d'évaluation du secteur privée réalisée en 2000 dans le cadre des programmes d'appui de la CE, BAD et BM a montré que l'environnement de l'entreprise privée devient plus favorable par la réduction d'un certain nombre de contraintes au bon fonctionnement des affaires. Dans ce cadre, les politiques du Gouvernement soutenues par les FAS ont mis en place toute une panoplie de mesures visant l'amélioration de l'environnement des affaires et la promotion de l'investissement privé.

En ce qui concerne l'amélioration des prestations de l'administration publique et la mise à jour du cadre législatif, réglementaire et incitatif en relation au développement du secteur privé, plusieurs efforts ont été déployés par le gouvernement tunisien. En particulier on peut remarquer que plusieurs mesures mises en place ont été concertées et soutenues par l'appui financier la CE, la BAD et la BM à travers l'introduction d'un nombre considérable de conditionnalités (soit dans la FAS III que la FAS IV) qui couvraient ce sujet.

Dans ce cadre on peut identifier trois axes principaux de mesures :

1. La **réduction des barrières administratives à l'investissement**.
Les activités de réduction des barrières administratives à l'investissement entreprises sous la FAS III ont mené à la suppression ou au remplacement par une procédure de contrôle à posteriori de 54 % des quelque 500 autorisations administratives recensées (conditionnalité satisfaite au cours de la FAS III). Ce processus a ensuite été poursuivi dans le cadre de la FAS IV qui donne lieu à la suppression des 63 autorisations ultérieures et au remplacement de 46 autres autorisations par des cahiers de charges (passage d'un contrôle a priori à un contrôle a posteriori), ce qui a permis de réduire les délais et renforcer la transparence (mais n'a pas modifié les critères requis pour l'exercice de l'activité).

À fin aout 2007, le rapport de suivi de la FAS IV note que « le nombre d'autorisations administratives restant en vigueur est de 115 » par rapport à un objectif de 120 prévues initialement.

Toutefois plusieurs remarques sont faites dans les rapports de suivi ou d'achèvement des bailleurs de fonds (CE, BAD, BM). La première est relative au fait que l'attention a été focalisée sur les aspects quantitatifs et qu'une analyse approfondie des autorisations restantes serait utile pour identifier les autorisations et cahiers de charges non justifiés ou qui portent sur les secteurs fortement réglementés. La deuxième se réfère au fait que généralement, les cahiers des charges ne suppriment pas les papiers administratifs habituellement demandés, mais les exigent à posteriori, si bien que l'autorisation accordée ne laisse qu'un répit à l'opérateur économique. Une troisième remarque met en évidence que le secteur *onshore* reste caractérisé par une intervention lourde et dominante de l'Etat dans l'économie nationale ce qui affaiblit la compétition et représente un frein à la création d'emplois, et représente une raison probable pour laquelle l'investissement domestique demeure constamment bas.

[54] Sources : Evaluation Finale de la FAS III, Novembre 2005 ; Rapports de suivi des FAS III et IV ; Politique européenne de voisinage, Rapport sur la Tunisie, CE, mai 2004 ; Politique européenne de voisinage, Rapport de Suivi Tunisie, CE, décembre 2006 ; Rapport de Suivi Tunisie, Bruxelles, le 3 avril 2008 ; Rapport d'activité de la DGCEE pour l'année 2007 ; Tunisie : Programmes d'Appui à la Compétitivité III (PAC III), Rapport d'achèvement, BAD, février 2006

2. La **Fiscalité des entreprises** voir QE 3.1, CJ, 3.1.1, I.3.1.1.2 : Réforme fiscale et élargissement de l'assiette fiscale**.**

3. **D'autres mesures** tels que : i) la création du guichet unique, permettant ainsi de faciliter l'enregistrement des entreprises et la création de *start-up* dans l'industrie et les services ; ii) la réalisation d'une étude sur les monopoles d'importation [FAS III – 1.3]; iii) la révision du droit des sociétés et la modernisation des normes comptables concernant les obligations des sociétés et des groupes de société en matière de surveillance comptable (audit, commissariat aux comptes, notamment) ainsi que les normes comptables concernant la consolidation des groupes de sociétés (par exemple la réduction du capital minimum pour la création d'une SARL à 1000 DT visant à faciliter la création d'entreprises) (FAS III – section B.4 Améliorer la transparence et la fiabilité de l'information sur les entreprises et FAS IV – 2.17-2.19) ; iv) la poursuite de la mise en œuvre d'un cadre attrayant pour l'établissement et le droit des sociétés, fondé sur l'élimination des restrictions à la participation majoritaire des investisseurs étrangers au capital des sociétés d'assurance et sur une amélioration de la gestion et la transparence des entreprises (FAS IV – 2.16) ; v) la modernisation du registre du commerce (avec l'assistance de la CE), en améliorant le processus de collecte et de traitement des données et en facilitant la consultation à distance ; vi) la mise en œuvre durant l'année 2008 de la Loi sur l'initiative économique (adoptée en décembre 2007) qui a augmenté la protection des investisseurs et facilité les conditions nécessaires à l'enregistrement, à l'établissement et aux droits des sociétés.

Désengagement de l'Etat[55]. Le thème du désengagement de l'Etat des secteurs susceptibles d'attirer l'investissement privé et de favoriser l'expansion du secteur privé fait l'objet de plusieurs conditionnalités dans la FAS I, II et III.

Bien que les tranches des FAS aient décaissé même si les conditionnalités était parfois seulement partiellement achevées, les rapports analysés en la matière concluent que le rythme de la privatisation des entreprises publiques a été lent depuis le début des réformes, en raison soit de la crainte liée aux coûts sociaux soit du manque, au départ, de cadres régulateurs, soit de la faible expérience. Ceci dit, la privatisation est devenue aujourd'hui un exercice beaucoup plus intégré dans la culture des affaires, accepté par les partenaires sociaux et bien maîtrisé par les autorités qui en ont fait un outil essentiel pour la stratégie de renforcement du secteur privé.

En 2002 et 2003, le processus de privatisation a progressé lentement et les objectifs officiels fixés en la matière n'ont pas été atteints. Selon les prévisions budgétaires, les recettes des privatisations en 2003 devaient atteindre 50 millions de DTU. Le Gouvernement avait pour objectif la vente de 22 entreprises en 2003, dont la valeur combinée des actifs représentait environ 0,2% du PIB. Parmi les succès enregistrés à ce jour dans ce domaine figurent la privatisation de l'UIB et le lancement de la procédure concernant la cession de la participation minoritaire détenue par l'Etat dans la Banque du Sud.

Toutefois, à l'exception de l'année 2006 qui reste exceptionnelle à cause de la cession, pour 3 milliards de DT, de 35% du capital de Tunisie Télécom, l'essentiel des opérations de privatisation et de restructuration du secteur public a eu lieu au cours de la période 1997- 2003 (85,5 % des recettes et 54,8% des opérations). Ces opérations ont porté, au fur et à mesure, sur des entreprises de plus en plus grandes, couvrant aussi bien les PME/PMI que les grandes entreprises (Société Nationale de Distribution des Pétroles), le secteur bancaire (UIB, Banque du sud) et le secteur des TIC (GSM, Tunisie Télécom).

[55] Sources : Xème Plan de Développement ; Evaluation Finale de la FAS III, Novembre 2005 ; Rapports de suivi de la FAS III ; Politique européenne de voisinage, Rapport sur la Tunisie, CE, mai 2004 ; Politique européenne de voisinage, Rapport de Suivi Tunisie, CE, décembre 2006 ; Rapport de Suivi Tunisie, Bruxelles, le 3 avril 2008 ; Tunisie : Programmes d'Appui à la Compétitivité III (PAC III), Rapport d'achèvement, BAD, février 2006 ; www.privatisation.gov.tn

Opérations de privatisation et de restructuration

Plan	7ème Plan	8ème Plan	9ème Plan	10 ème Plan	TOTAL
Période	1987-1991	1992-1996	1997-2001	2002-2006	1987-2006
Produit (MTND)	126	190	1139	4070	5525
Nombre d'entreprises	37	44	75	51	207
Source : www.privatisation.gov.tn					

À fin janvier 2006, 207 opérations de privatisation ou de restructuration ont été réalisées pour un montant total de 5.525 MTND. Il faut cependant remarquer que plus de 70% de ces recettes ont été réalisées au cours du Xème plan grâce à la cession susmentionnée de 35% du capital de Tunisie Télécom, pour un montant de 3.032 MTND.

I.3.3.b.3.1.b

Réalisation des résultats repris dans la matrice des conditionnalités des programmes d'ABG sur le thème des services financiers : (i) renforcement de la réglementation en vigueur, (ii) définition et mise en place d'un plan comptable du secteur bancaire, (iii) révision de la Loi bancaire, (iv) réformes dans le secteur des Assurances et du système bancaire,……

La réforme du secteur financier rentre parmi les axes prioritaires des quatre FAS, conformément aux priorités établies par les divers Plans nationaux de Développement (IXème, Xème et XIème).

En particulier toutes les FAS prévoient une composante liée à la réforme du système financier comme indiqué ici-bas.

FAS I :	FAS II	FAS III	FAS IV
AXE IV : réforme du système financier	**AXE I. Secteur financier :**	**AXE C : renforcement du secteur financier**	**Axe B : Renforcement du secteur financier**
- Améliorer la qualité du portefeuille et accroitre la concurrence dans le secteur financier ; - Renforcement de la réglementation en vigueur - Accroitre la rentabilité du secteur financier - Assurer le développement des marchés de capitaux	- Assainissement du portefeuille des banques ; - Modernisation du système bancaire ; - Développement du marché financier ; - Mise à niveau du secteur des assurances.	**C.1 : Consolidation des acquis du secteur financier** - Renforcement de la gouvernance banques publiques - Mesures d'assainissement du portefeuille des établissements de crédit et renforcement des modalités de provisionnement - Amélioration de la transparence de l'information sur les emprunteurs à disposition des établissements de crédit	- Assainissement des bilans des banques par des mesures de réduction et de provisionnement des créances non performantes ; - Poursuite de l'assainissement du secteur des assurances et renforcement du contrôle sur ce secteur ; - Amélioration de la qualité des informations financières des

		- Diversification des risques - Renforcement du rôle du marché financier **C.2 Assainissement du secteur des assurances en vue de sa libéralisation** - Renforcement du cadre législatif et de supervision réglementaire - Elimination du déficit de la branche responsabilité civile automobile - Renforcement de la branche assurance-vie - Assainissement des compagnies d'assurance en difficulté	entreprises cotées et non cotées dépassant une certaine taille et le renforcement des règles de gouvernance et de transparence qui leur sont appliquées.

Au niveau des **réformes du secteur bancaire** et des Etablissements financiers spécialisés**,** la stratégie mise en place visait essentiellement: i) L'assainissement du secteur et la consolidation de ses structures financières ; ii) La modernisation des outils de gestion ; iii) La libéralisation des activités.
C'est dans ce cadre que des mesures ont été prises, les plus importantes étant :

- La loi n°2001-65 du 10 juillet 2001, relative aux établissements de crédit qui a permis de mettre en place un environnement plus libéral pour l'exercice des métiers bancaires et a, ainsi, supprimé le cloisonnement juridique entre les banques de développement et les banques de dépôts. Désormais, chaque établissement est agréé en tant que banque universelle, pouvant se spécialiser en fonction de ses choix stratégiques.
- La loi n° 2006-26 du 15 mai 2006 et la loi n°2007-69 du 27 décembre 2007 qui modifient la loi n°58-90 du 19 septembre 1958 portant création et organisation de la Banque Centrale de Tunisie ;
- La loi n°2009-64 du 12 août 2009, portant promulgation du code de prestation des services financiers aux non résidents ;
- La loi n°2005-96 du 18 octobre 2005 relative au renforcement de la sécurité des relations financières.

Réformes du Marché Financier
Dans le même cadre de la stratégie de libéralisation de l'économie, les objectifs majeurs de la réforme du Marché Financier ont été définis : i) Rôle prépondérant du secteur privé dans l'économie ; ii) Amélioration de la capacité du système financier à mobiliser les ressources de l'épargne nationale et à fournir des financements moins coûteux à l'économie ; iii) Meilleure intégration tant interne qu'externe du système financier tunisien.
La réorganisation du Marché Financier, introduite par la Loi de 94-117 de 1994 portant la réorganisation du marché financier : a redéfini le rôle et les attributions de tous les organismes faisant appel public à l'épargne, et a créé un Conseil du Marché Financier en tant que tutelle de régulation et de contrôle de l'ensemble du secteur.

Réformes dans le secteur des Assurances. Alors que le système bancaire a entamé sa « modernisation » très tôt, le secteur des assurances est resté longtemps dans l'attente, subissant une dégradation anormale de sa rentabilité. Au début des années 2000, une stratégie de réforme a été mise en place, axée sur les objectifs suivants : i) Assainissement du secteur, et consolidation des structures financières ; ii) Privatisation de certaines compagnies publiques ; iii) Modernisation des activités, et développement de nouveaux produits. Les réformes engagées ont touché en grande partie l'organisation du secteur. Ainsi : i) Le Code des Assurances a été complété et modifié, par plusieurs Lois ; et ii) Institution d'un Comité Général des Assurances (CGA) qui assure le contrôle de toutes les Compagnies

d'Assurance.

À fin 2008, le secteur financier tunisien est composé dans son ensemble de plus de 330 opérateurs, regroupés sous des tutelles différentes comme suit :

- ✓ La Banque Centrale de Tunisie (BCT), gouverne le système bancaire et les établissements financiers spécialisés ;
- ✓ Le Ministère des Finances a sous sa tutelle, le système des Assurances, et la Trésorerie Générale ;
- ✓ Le Conseil du Marché Financier, qui rend compte directement au Président de la République, a sous sa tutelle, les Institutions liées au Marché Financier, notamment la Bourse des Valeurs Mobilières (BVM), et les Organismes de Placement Collectifs (OPCVM) ;
- ✓ Le Ministère des Postes, a sous sa tutelle le Centre des Chèques Postaux, et la Caisse d'Epargne Postale ;
- ✓ Le Ministère des Affaires Sociales, a sous sa tutelle deux organismes de fonds de pension, la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS), et la Caisse Nationale de Retraites et de Prévoyance Sociale (CNRPS).

Nous pouvons ajouter à ces différents opérateurs, toutes les ONG, qui se sont spécialisées dans le secteur de la micro-finance, et dont certaines ont acquis une notoriété internationale telle que l'association ENDA, très active dans les crédits accordés aux femmes.

Tableau 2.1 : Evolution du secteur financier au cours de ces 20 dernières années

INSTITUTIONS	1995	2007
1- LES BANQUES	**29**	**31**
Banque Centrale	1	1
Banques Généralistes	14	20
Banques de développement	5	-
Banques d'affaires	2	2
Banques *offshore*	7	8
2. LES ETABLISSEMENTS FINANCIERS	**181**	**256**
Sociétés de leasing	11	10
Sociétés de factoring	3	2
Sociétés de recouvrement des créances	7	13
Sociétés de collecte de l'épargne	1	1
Sociétés d'investissement	157	228* vérifier
La caisse d'épargne postale	1	1
Le centre de chèques postaux	1	1
3. LES INSTITUTIONS LIEES AUX	**31**	**44**
La bourse des valeurs mobilières	1	1
Les intermédiaires en bourse	14	24
STICODEVAM*	0	1

LES FONDS DE PENSION		
La CNSS	1	1
La CNRPS	1	1
LES ASSURANCES	14	16
TOTAL	**241**	**331**

(*) Société tunisienne d'intermédiation et de conservation des valeurs mobilières

Réformes du secteur bancaire et des Etablissements financiers spécialisés

Le système bancaire et les Etablissements financiers spécialisés, ont bénéficié d'une attention très particulière, grâce à un rythme de réformes très soutenu au cours de ces 15 dernières années. Ainsi, la stratégie mise en place visait essentiellement:

- ✓ L'assainissement du secteur et la consolidation de ses structures financières,
- ✓ La modernisation des outils de gestion,
- ✓ La libéralisation des activités.

C'est dans ce cadre que des mesures ont été prises, les plus importantes étant :

- ✓ La loi n°2001-65 du 10 juillet 2001, relative aux établissements de crédit, telle que modifiée et complétée par la loi n°2006-19 du 2 mai 2006 qui :
  - a permis de mettre en place un environnement plus libéral pour l'exercice des métiers bancaires et a, ainsi, supprimé le cloisonnement juridique entre les banques de développement et les banques de dépôts. Désormais, chaque établissement est agréé en tant que banque universelle, pouvant se spécialiser en fonction de ses choix stratégiques.
    - a confié à la Banque Centrale de Tunisie le pouvoir de contrôler les établissements de crédit, en la dotant des instruments de surveillance tel que : i) le *Droit d'information*: les établissements de crédit sont tenus de fournir à la Banque Centrale de Tunisie tous documents, renseignements, éclaircissements et justifications nécessaires à l'examen de leurs situations et permettant de s'assurer qu'elles font une application correcte de la réglementation édictée en matière de contrôle du crédit et des changes et de contrôle des établissements de crédit. ; Les commissaires aux comptes des établissements de crédit sont tenus de remettre à la Banque Centrale de Tunisie dans les six mois suivant la clôture de chaque exercice, un rapport concernant le contrôle qu'ils ont effectué et de signaler immédiatement à la Banque Centrale de Tunisie tout fait de nature à mettre en péril les intérêts de l'établissement du crédit ou des déposants ; ii) *Contrôle sur pièces* exercé sur la base des documents comptables et financiers et des données statistiques communiquées périodiquement par les établissements de crédit ; iii) *Contrôle sur place:* effectué par des missions d'inspection globale inscrites dans le cadre d'un programme annuel établi par la Banque Centrale de Tunisie. Il constitue un moyen de vérification de l'exactitude des informations transmises et d'appréciation de l'organisation et du fonctionnement interne des établissements de crédit.
    - a prévu un mécanisme propre d'administration provisoire pour le traitement des établissements de crédit en difficulté**.** Dans ce cadre, la Banque Centrale désigne un administrateur provisoire auquel sont transférés les pouvoirs nécessaires à l'administration et à la gestion de l'établissement de crédit et sa présentation auprès des tiers.
- ✓ La loi n° 2006-26 du 15 mai 2006 et la loi n°2007-69 du 27 décembre 2007 qui modifient la loi n°58-90 du 19 septembre 1958 portant création et organisation de la Banque Centrale de Tunisie ;
- ✓ La loi n°2009-64 du 12 août 2009, portant promulgation du code de prestation des services financiers aux non résidents ;

- ✓ La loi n°2005-96 du 18 octobre 2005 relative au renforcement de la sécurité des relations financières.

1 La libéralisation des conditions de banque ayant été réalisée progressivement. Les taux d'intérêt débiteurs applicables par les banques à toute forme de financement sont actuellement librement fixés par les banques et négociés avec leurs clients, sauf ceux appliqués par la Banque Tunisienne de Solidarité (BTS).

2 - Les taux pratiqués actuellement varient entre un **min = TMM** et un **max = TMM + 7points**

3 - Le taux appliqué par la Banque de l'Habitat en matière d'octroi des crédits pour les logements au profit des ménages disposant de livrets d'épargne-logement est de 5,75%.

4 Les taux d'intérêt créditeurs sont libres à l'exception d'un certain nombre des catégories de dépôts.

5 Le taux d'intérêt moratoire pour retards de règlement de marchés publics est égal au taux mensuel moyen du marché monétaire (TMM).

6 Source : www.bct.gov.tn

Plan comptable du secteur bancaire

Sur le plan comptable, les établissements bancaires tunisiens sont régis par 5 normes comptables, édictées par l'Arrêté du Ministre des Finances du 25 mars 1999 (publiées au JORT n°27 du 2 avril 1999). Ces 5 normes sont les suivantes :

1- Norme comptable relative à la présentation des états financiers des établissements bancaires « NC 21 »
2- Norme comptable relative au contrôle interne et à l'organisation comptable dans les établissements bancaires «NC 22»
3- Norme comptable relative aux opérations en devises dans les établissements bancaires « NC 23 »
4- Norme comptable relative aux engagements et revenus y afférents dans les établissements bancaires « NC 24 »
5- Norme comptable relative au portefeuille titres dans les établissements bancaires « NC 25 »

Réformes du Marché Financier

Dans le même cadre de la stratégie de libéralisation de l'économie, les objectifs majeurs de la réforme du Marché Financier ont été définis :

- ✓ Rôle prépondérant du secteur privé dans l'économie ;
- ✓ Amélioration de la capacité du système financier à mobiliser les ressources de l'épargne nationale et à fournir des financements moins coûteux à l'économie ;
- ✓ Meilleure intégration tant interne qu'externe du système financier tunisien.

La réorganisation du Marché Financier, introduite par la Loi de 94-117 de 1994 portant la réorganisation du marché financier : a redéfini le rôle et les attributions de tous les organismes faisant appel public à l'épargne, et a créé un Conseil du Marché Financier en tant que tutelle de régulation et de contrôle de l'ensemble du secteur.

Ainsi, la **Bourse des Valeurs Mobilières (BVMT)** a été privatisée dès 1994, et ouverte progressivement aux opérateurs étrangers. Des réformes ont été engagées, pour en faire le cadre privilégié de mobilisation de l'épargne et de financement des investissements, et faciliter l'insertion de la Tunisie dans l'économie mondiale.

Au niveau des Sociétés d'Investissements et des OPCVM, plusieurs mesures ont été prises pour dynamiser le développement des marchés de capitaux :

- Loi en 2001 portant sur la promulgation du Code des Organismes de Placement Collectif ;
- La mise en place du cadre réglementaire qui a permis l'émergence de produits financiers nouveaux (certificats de dépôts, billets de trésorerie, SICAV, etc...) ;
- La création de fonds communs de placement à risque ;
- La création des fonds d'amorçage ;

- L'extension du champ d'intervention des SICARS.

✓ Loi n° 99 - 92 du 17 août 1999 relative à la relance du marché financier.
✓ Loi n° 2005 - 96 du 18 octobre 2005 relative au renforcement de la sécurité des relations financières.

L'impact de toutes les réformes entreprises commence à faire changer la physionomie générale du paysage financier, mais beaucoup d'efforts restent encore à faire, pour que les mécanismes mis en place jouent pleinement leur rôle dans le financement des investissements, et que la place financière de Tunis, devienne attrayante, surtout pour les capitaux étrangers.
Source :www.cmf.org.tn

Tableau 2.2 : Principaux indicateurs du marché financier

Année	1995	2001	2006	2008
Nombre de sociétés cotées	26	45	48	50
Capitalisation boursière	3 967	3 276	5 491	8 301
Capitalisation boursière/PIB(%)	23,3	11,4	13,4	16,5
Fonds levés par appel public à l'épargne		410,0	364,8	643,7
Indice TUNIDEX (base 1 000=31/12/1997)		1 266,89	2 331,05	2 892,40

Source : Rapports annuels BCT & CMF

Réformes dans le secteur des Assurances
Alors que le système bancaire a entamé sa « modernisation » très tôt, le secteur des assurances est resté longtemps dans l'attente, subissant une dégradation anormale de sa rentabilité. Au début des années 2000, une stratégie de réforme a été mise en place, axée sur les objectifs suivants :
♦ Assainissement du secteur, et consolidation des structures financières ;
♦ Privatisation de certaines compagnies publiques ;
♦ Modernisation des activités, et développement de nouveaux produits.
Les réformes engagées ont touché en grande partie l'organisation du secteur. Ainsi :
- Le Code des Assurances a été complété et modifié, par plusieurs Lois ;
- Institution d'un Comité Général des Assurances (CGA) qui assure le contrôle de toutes les Compagnies d'Assurance.

Principales lois qui régissent le secteur des assurances :
Le code des assurances a été promulgué par la loi n°92-24 du 9 mars 1992 et a été complété et modifié par :
➢ Loi n° 94 – 10 du 31 janvier 1994, relative à l'insertion d'un troisième titre dans le code des assurances qui régit la responsabilité et le contrôle technique dans le domaine de la construction
➢ Loi n° 97-24 du 28 avril 1997, relative à l'insertion **d'**un titre IV s'intitulant "Assurance à l'Exportation":

- Loi n° 2001-91 du 7 août 2001 portant simplification des procédures spécifiques aux autorisations administratives délivrées par les services du Ministère des Finances dans les diverses activités qui en relèvent.
- Loi n°2002-37 du 1er avril 2002 concernant l'organisation des professions spécifiques au secteur des assurances, qui a porté notamment sur la création du comité général des assurances, la consolidation des normes de gestion prudentielles, la clarification des rapports contractuels et la réglementation de la profession de l'assurance. Loi qui a permis de : (i) adapter les règles prudentielles aux normes internationales ; (ii) commencer à consolider l'assise financière des compagnies d'assurances au travers d'un triplement du capital minimum (10 millions DT pour multi-branches, 3 millions DT pour monobranches et 1,5 millions DT pour les mutuelles) ; et (iii) d'étendre le champ de contrôle sur place et sur pièces aux compagnies spécialisées en réassurances (conditionnalité 23.1).
- Loi n° 2003-80 du 29 décembre 2003, portant loi de finances pour l'année 2004
- Loi n° 2005-86 du 15 août 2005, portant insertion d'un cinquième titre au code des assurances relatif à l'assurance de la responsabilité civile du fait de l'usage des véhicules terrestres à moteur et au régime d'indemnisation des préjudices résultant des atteintes aux personnes dans les accidents de la circulation Cette loi règle les conditions d'application de la responsabilité du conducteur vis-à-vis des autres et réglemente les indemnisations en cas d'accidents
- Loi n°2005-106 du 19 décembre 2005, portant loi de finances pour l'année 2006 relatif à la création du fonds de prévention des accidents de la circulation.
- Promulgation de la nouvelle loi en date du 15 août 2005 ayant pour objet la réforme de la branche assurance automobile avec l'objectif principal de pallier les insuffisances qui altèrent le système actuel d'indemnisation des dégâts corporels des victimes des accidents de la circulation et de parvenir ainsi à rétablir l'équilibre financier de cette branche, et ce à travers: (i) l'institution d'un nouveau système d'indemnisation des préjudices corporels occasionnés par les accidents de la circulation ; et (ii) la mise en place d'un mécanisme approprié destiné exclusivement au renforcement et au financement des actions de la prévention contre les accidents de la circulation.
- Loi n° 2008-8 du 13 février 2008, portant insertion au code des assurances promulgué par la loi n° 92-24 du 9 mars 1992, d'un sixième titre relatif à la création du Comité Général des Assurances, en tant qu'organisme doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, de ses missions et de son organisation. Ce comité est appelé à veiller à la protection des droits des assurés et des bénéficiaires des contrats d'assurance et à la solidité de l'assise financière des entreprises d'assurance et des entreprises de réassurance et leur capacité à honorer leurs engagements. Il ressort aussi de cette loi que :
    - L'octroi de l'agrément à des entreprises étrangères n'est pas subordonné à l'obtention de la carte de commerçant prévue par le décret-loi n° 61-14 du 30 Août 1961 relatif aux conditions d'exercice de certaines activités commerciales
    - Est soumise à l'agrément, toute acquisition faite directement ou indirectement par une personne ou un groupe défini de personnes , de parts du capital d'une entreprise d'assurance et de réassurance susceptible d'entraîner le contrôle de celle-ci, et dans tous les cas toute opération dont il résulte l'acquisition du dixième , du cinquième, du tiers , de la moitié ou des deux tiers des droits de vote. La demande d'agrément est adressée au Comité Général des Assurances qui prépare à cet effet un rapport au Ministre des Finances. Le comité est habilité à cette fin à réclamer tous les renseignements et documents qu'il juge nécessaires. Le Comité Général des Assurances se charge de notifier à l'intéressé la décision du Ministre des Finances arrêtée au sujet de la demande dans un délai maximum d'un mois à partir de la date de son dépôt ».

- La mise en œuvre de la réorganisation de la DGA en vertu du décret 2001-2729 du 27 novembre 2001 a permis de séparer la fonction de contrôle de celle de la législation. L'assouplissement des procédures de contrôle par la suppression de l'ordre de mission et accréditation de contrôleurs auprès des compagnies a permis d'améliorer la capacité de la nouvelle entité, le Comite Général des Assurances (CGA), à exercer son mandat conformément aux standards internationaux (conditionnalité 24.1).

Le Gouvernement et le CGA ont mené avec succès les actions visant le rétablissement partiel et graduel de l'équilibre dans le secteur des assurances (cette mesure

ne pouvant être achevée qu'à long terme) :

- Retrait de l'agrément de la société El Ittihad et le transfert de son portefeuille à une nouvelle mutuelle.
- Engagement du processus de retrait d'agrément de la MGA.
- Réalisation partielle du programme de redressement du GAT et du Lloyd.
- Adoption du principe de privatisation de la STAR (qui représentait 30 % du marché en 2003) avec la sélection des conseillers en février 2006 et la privatisation majoritaire de la société en 2006.
- Augmentation des primes RC automobile de + 8 % en fin 2001 suivi + 3 % en 2004 et + 10 % en 2005.

I.3.3.b.3.1.c

Réalisation des résultats repris dans la matrice des conditionnalités des programmes d'ABG sur le thème de la réforme du secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC) : i) développement d'une politique sectorielle TIC promouvant la participation privée dans ce secteur ; ii) introduction d'une concurrence effective dans les télécommunications[56]

Les principaux objectifs de la composante « D. Réforme du secteur des technologies de l'information et de la communication » (TIC) de la FAS III ont été atteints : (i) une stratégie sectorielle TIC à moyen et long terme pour chacune des sous-composantes a été formulée; (ii) un nouveau cadre réglementaire conforme aux standards internationaux et aux agences de régulation ont été mis en place ; (iii) l'ouverture du secteur des télécoms au secteur privé a été effectuée ;et (iv) le 2ème opérateur (Tunisiana) a rapidement ouvert ses services au public en décembre 2002.

Il faut toutefois souligner un fait central, c'est-à-dire que la tranche flottante liée à l'achèvement des mesures prévues en ce domaine n'a pas été décaissée à cause de la non-réalisation, selon l'appréciation qu'en ont faite les trois bailleurs de fonds, de la conditionnalité 36.4, qui couvrait « l'octroi d'une 2ème licence GSM par le biais d'un processus d'appel d'offres compétitif et transparent, publication par Tunisie Télécom d'une offre d'interconnexion standard dont la forme et le contenu sont acceptables pour la Banque mondiale°».

Sur le plan réglementaire, trois entités de régulation indépendantes du Ministère des télécommunications sur le plan fonctionnel et financier ont été créées en vertu de la nouvelle loi sur les télécommunications et de leurs décrets d'application. Il s'agit de : (i) l'Agence nationale des fréquences (ANF), chargée de l'ensemble du spectre (bien inaliénable de l'Etat en tant que ressource rare) ; (ii) le Centre d'études et de recherche des télécommunications (CERT), agissant en qualité d'agence d'homologation et de certification ; et (iii) l'Instance nationale des télécommunications (INT), organisme indépendant chargé de la régulation du secteur. Elles complètent le dispositif technique et réglementaire, favorable à une large ouverture du secteur à l'investissement privé.

Sur le plan de l'ouverture du secteur des TIC au secteur privé il faut souligner que l'octroi de la 2ème licence GSM a eu lieu en 2002 et malgré le non-décaissement de cette tranche, l'impact du programme sur le secteur des TIC, et en particulier l'ouverture à la concurrence, a été important. En particulier, on peut noter que le choix final du consortium attributaire de la second licence GSM – Orascom : i) a été basé sur ses capacités à déployer et exploiter efficacement un réseau GSM qui présente par ailleurs une synergie transversale sur l'Afrique du Nord (Egypte, Tunisie, Algérie) qui en font un opérateur cohérent géographiquement ; ii) répond à un objectif important de la FAS III, soit d'ouverture du secteur à la concurrence en raison du fait que le capital du consortium attributaire est totalement privé.

[56] Sources : Union européenne, République de Tunisie, Evaluation Finale de la Facilité d'Ajustement Structurel III, IDC, Novembre 2005; Rapports des missions de suivi de la FAS III (oct. 2002, déc. 2002, mai 2003) ; BAD, Tunisie : Programmes d'Appui à la Compétitivité I et II, Rapport d'évaluation de performance de programmes, 2006.

Aujourd'hui deux opérateurs GSM sont de fait opérationnels en Tunisie (Tunisie Télécom et Tunisiana) et deux licences VSAT (conditionnalité 30.4) ont été attribuées, l'une à Tunisie Télécom (opérateur historique détenu par l'Etat tunisien), l'autre à Divonna, détenu à 60 % par des capitaux tunisiens (Planet) et à 40 % à Monaco Télécom.

En ce qui concerne la deuxième partie de la conditionnalité 36.4 (offre d'interconnexion standard), l'évaluation finale de la FAS III met en évidence que le catalogue d'interconnexion n'a jamais été publié (bien que par la loi et le décret d'interconnexion, il y a obligation pour l'opérateur historique de publier ce catalogue d'interconnexion et d'offrir ce service aux autres opérateurs). Ce manquement a fortement pénalisé les deux opérateurs alternatifs (Tunisiana et Divonna).

I.3.3.b.3.1.d
Réalisation des résultats repris dans la matrice des conditionnalités des programmes d'ABG sur le thème de l'encouragement des investissements : **i) Poursuite de la réduction des autorisations administratives pour les secteurs où l'investissement est contraint ; ii) facilitation de la création et fonctionnement des entreprises ;**

Ces questions ont été couvertes par les constats formulés dans la première partie de cet indicateur, soit en relation à l'environnement des affaires.

I.3.3.b.3.2 : Perception du Gouvernement et de ses partenaires par rapport à l'amélioration des capacités de mise en œuvre des politiques susmentionnées (cadre législatif, institutionnel et modalités opérationnelles).

Voir I.3.3.a.4.2 dans la QE précédente
Depuis la mise en place du Programme d'Ajustement Structurel (PAS) en 1987, les autorités monétaires tunisiennes ont engagé une longue série de réformes, qui devaient appuyer la stratégie de libéralisation progressive de l'économie et contribuer à la modernisation du secteur financier. Ces réformes se sont accentuées avec la signature de l'Accord de Libre-échange avec la CE, et les nouveaux défis qui en découlaient. En effet, le démantèlement tarifaire qui devait être effectif à partir du 1er janvier 2008, nécessitait une préparation de toutes les structures économiques, financières et monétaires, pour préserver la compétitivité de la Tunisie, développer les exportations, et lutter contre le chômage, qui devenait préoccupant, surtout pour les nouveaux diplômés de l'enseignement supérieur.

Dans ce cadre, les principales réformes engagées dans les différents secteurs du système financier ont commencé à donner des résultats assez encourageants, mais doivent être poursuivies pour créer un environnement plus propice aux affaires.

I.3.3.b.3.3 : Appréciation des avancements dans le cadre du dialogue de l'AA (rapports PEV, dialogue politique)

Le Rapport de Suivi PEV (2007, pages 10 et 11) note que le Gouvernement a inscrit dans ses priorités « la promotion de l'investissement étranger… la mise en place d'un cadre attrayant pour l'établissement et le droit des sociétés… La Tunisie a continué à mettre en œuvre une politique très prudente de libéralisation graduelle des paiements et des mouvements de capitaux… procède dans le sens d'une rationalisation de son système fiscal et d'une convergence entre les systèmes *onshore* et *offshore*…. Dans le domaine des statistiques, … un jumelage avec l'UE pour le développement du système d'informations statistiques sur les entreprises au bénéfice de l'Institut National de la Statistique est en cours d'élaboration. … L'année 2007 a également vu se poursuivre les actions du programme MEDSTAT II… Concernant la politique d'entreprise, la Tunisie a continué à porter un intérêt particulier à la mise en place de la Charte euro-méditerranéenne et plus particulièrement aux thèmes de la compétitivité des entreprises, de l'innovation et de la promotion des investissements… La Tunisie s'est engagée de manière déterminée sur un processus graduel d'amélioration de l'environnement... des affaires, les conditions d'accès au financement pour les entreprises, la mise à niveau et à la création d'entreprise et l'innovation ».

CJ 3.3.b.4 Amélioration de la capacité des systèmes de suivi-évaluation à fournir des données significatives et à jour
RESUMÉ CONSTATS : Voir le CJ 3.3.a.5
I.3.3.b.4.1 : Mise en place et adoption d'un système de suivi et évaluation coordonné
Voir I.3.3.a.5.1 dans la QE précédente
I.3.3.b.4.2 : Suivi régulier d'un ensemble d'indicateurs des réalisations et des résultats
Voir I.3.3.a.5.1 dans la QE précédente
I.3.3.b.4.3 : Niveau d'accès, diffusion et dissémination de l'information relative
Voir I.3.3.a.5.1 dans la QE précédente
CJ 3.3.b.5 Contribution des programmes d'AB aux améliorations susmentionnées
RESUMÉ CONSTATS : Il faut rappeler ici les considérations développées en réponse à l'indicateur I.3.1.3.1, sur l'importance des fonds dans les FAS pour leur contribution spécifique (bien que limitée) à la flexibilité budgétaire, mais surtout pour leur contribution à l'établissement d'un espace de dialogue visant la mise en œuvre pratique des réformes. Les considérations développées en réponse à l'indicateur I.3.3a.6.1, à leur tour, expliquent la spécificité du dialogue qui accompagne les FAS, dans le contexte du dialogue global politique et sur les politiques établies par l'Accord d'association. Ceci dit, les rapports de suivi, évaluation et achèvement des programmes d'appui budgétaire permettent de conclure que les FAS (et les programmes jumeaux de la BM et de la BAD) ont été instrumentales pour encourager des réformes dans le domaine de la réduction des barrières administratives à l'entreprise privée et à l'investissement et du désengagement de l'Etat de la production de biens et services. En particulier on peut noter le rôle joué par les programmes (au niveau des objectifs et des matrices des mesures) pour bien cibler et ordonnancer les réformes, particulièrement dans le cas de programmes successifs étalés sur un horizon plus long. Les matrices des mesures, en particulier, ont joué le rôle de memoranda partagés pour mettre en évidence des actions cruciales dans la mise en œuvre des réformes. D'autre part, le dialogue au jour le jour que les programmes ont permis, a aidé à surmonter les difficultés de mise en œuvre, à adopter une approche flexible et à avoir un accès facilité à des expertises disponibles dans les domaines intéressés (études sectorielles, etc.). Les rapports de suivi et d'évaluation analysés mettent aussi en évidence une forte corrélation entre les améliorations enregistrées dans les domaines des infrastructures portuaires et des TIC et les inputs fournis par la CE. Dans les deux cas, l'appui fourni par la CE a pris la forme d'un appui budgétaire, notamment avec le Projet d'« Appui à la Modernisation du Secteur Portuaire » et la FAS III. La documentation analysée suggère que le Projet d'« Appui à la Modernisation du Secteur Portuaire » a incontestablement contribué à la réalisation du plan d'action du Gouvernement dans le domaine portuaire. Malgré le non décaissement de la tranche, il est indéniable que l'ouverture de la concurrence sur le segment GSM, directement visé par la FAS III, est acquise, et que cette ouverture à la concurrence sur le secteur du GSM a eu des impacts très forts auprès de la population tunisienne. Dans le Rapport d'achèvement (février 2006) du Programme d'Appui à la Compétitivité III (PAC III), financé par la BAD, on affirme « plus que le financement,

l'apport essentiel réside probablement dans la solidité du soubassement analytique et dans la cohérence des mesures solidement ancrées. Le degré de l'appropriation par le Gouvernement de ces réformes est reflété par la réalisation de la quasi-totalité des mesures. [….] Par ailleurs, la bonne coordination des actions entre les co-financiers d'une part, et l'administration tunisienne, d'autre part, a permis un dialogue de qualité et a donc été un facteur déterminant du succès du programme ».

Tableau de synthèse des relations spécifiques entre les inputs fournis par la CE (dialogue, conditionnalités, fonds) et les résultats ci-dessus :

Fonds	- contribution spécifique (bien que limitée) à la flexibilité budgétaire mais qui a permis l'établissement d'un espace de dialogue entre la CE et le gouvernement tunisien visant la mise en œuvre pratique des réformes
Dialogue sur les politiques	- a été instrumental pour : i) encourager des réformes dans le domaine de la réduction des barrières administratives à l'entreprise privée et à l'investissement et du désengagement de l'Etat de la production de biens et services ; ii) bien cibler et ordonnancer les réformes ; iii) accompagner, au niveau de la mise en œuvre des réformes économiques, le processus lié à l'AA.
Les matrices des mesures (conditionnalités)	- ont permis aux trois partenaires intéressés de réaliser conjointement avec le Gouvernement un suivi rapproché de la mise en œuvre du processus de réforme - ont joué le rôle de memoranda partagés pour mettre en évidence des actions cruciales dans la mise en œuvre des réformes Cela est démontré aussi par la forte corrélation entre les mesures prévues par les FAS et les améliorations enregistrées dans les domaines ciblés.

I.3.3.b.5.1 : Indices de relations spécifiques entre les inputs fournis par la CE (dialogue, conditionnalités, fonds, AT) et les résultats ci-dessus

Voir I.3.1.3.1, cf. importance des fonds dans les FAS pour leur contribution spécifique (bien que limitée) à la flexibilité budgétaire, mais surtout pour leur contribution à l'établissement d'un espace de dialogue visant la mise en œuvre pratique des réformes.
Voir I.3.3a.6.1, sur la spécificité du dialogue qui accompagne les FAS, dans le contexte du dialogue global politique et sur les politiques établies par l'Accord d'association.

Outre les remarques formulées dans la QE précédente, ici on peut ajouter que les rapports de suivi, évaluation et achèvement des programmes d'appui budgétaire tels que les FAS (financement CE), PAC (financement BAD) et ECAL (financement BM) permettent de conclure que les FAS ont été instrumentales pour pousser des réformes dans le domaine de la **réduction des barrières administratives à l'investissement**, **désengagement de l'Etat** de la production de biens et services privés. Parmi les remarques on retrouve :

- « Il est […] **difficile d'isoler la contribution spécifique de la FAS III** à cette évolution. **Il reste que l'objectif assigné à cette composante – améliorer l'environnement de l'entreprise privée – a été atteint**. De plus, l'évaluation spécifique des mesures de la matrice, telle qu'on la détaille ci-après, montre que leur impact a été substantiel, bien que sur un rythme lent. » Evaluation Finale de la FAS III, Novembre 2005
- « La Banque et les autres co-financiers ont appuyé le Gouvernement dans l'exécution des PAC I et II dont la mise en œuvre des mesures a permis : [...] l'amélioration de la compétitivité de l'économie tunisienne, en particulier les performances sectorielles des cinq domaines ouverts par les réformes