

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

Rapport Final

Volume 1 – Rapport Principal

Mars 2011

Evaluation pour la Commission Européenne





DRN
Italy



Aide à la Décision
Economique, Belgique



PARTICIP GmbH,
Allemagne



Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik,
Allemagne



OverseaDevelopment
Institute, Royaume-
Uni



European Institute for
Asian Studies, Belgique



Instituto 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 1 – Rapport Principal

Mars 2011

Cette évaluation a été réalisée par DRN

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION.....	1
1.1. <i>Objectifs et Champ des Evaluations</i>	<i>1</i>
1.2. <i>Structure du Rapport.....</i>	<i>2</i>
2. CONTEXTE GLOBAL DE LA COOPERATION CE-TUNISIE	2
2.1. <i>Bref Aperçu Historique du Contexte National Après L'Indépendance : Principales Etapes Politiques, Economiques et Sociales.....</i>	<i>2</i>
2.2. <i>Aperçu de la Coopération UE-Tunisie entre 1996 et 2008.....</i>	<i>5</i>
2.3. <i>Les Operations d'Appui Budgétaire dans le Cadre de la Coopération Entre la CE et la Tunisie.....</i>	<i>6</i>
2.4. <i>Analyse des Interventions d'Appui Budgétaire objets de l'Évaluation</i>	<i>8</i>
3. METHODOLOGIE.....	14
3.1. <i>Méthodologie et Processus de l'Évaluation</i>	<i>14</i>
3.2. <i>Limites de l'Evaluation</i>	<i>18</i>
4. REPONSES AUX QUESTIONS D'EVALUATION	19
4.1. <i>STEP 1 – NIVEAU 1. Questions relatives au niveau 1 de la logique d'intervention : la qualité des programmes.....</i>	<i>19</i>
4.2. <i>STEP 1 – NIVEAU 2. Questions relatives au niveau 2 de la logique d'intervention : la qualité des réalisations directes</i>	<i>25</i>
4.3. <i>STEP 1 – NIVEAU 3. Questions relatives au niveau 3 de la logique d'intervention : le processus de réforme du gouvernement et le rôle de l'AB.....</i>	<i>31</i>
4.4. <i>STEP 2 – NIVEAU 4. Questions relatives aux niveaux 4 et 5 de la logique d'intervention : les résultats de développement</i>	<i>56</i>
4.5. <i>STEP 2 – NIVEAU 5. Questions relatives aux niveaux 4 et 5 de la logique d'intervention : les facteurs déterminants du changement</i>	<i>71</i>
4.6. <i>STEP 3 – Les liaisons existantes entre l'appui budgétaire et les résultats de développement</i>	<i>77</i>
5. EVALUATION D'ENSEMBLE	82
6. CONCLUSIONS	83
6.1. <i>Conclusions sur la dimension stratégique de l'appui budgétaire</i>	<i>83</i>
6.2. <i>Conclusions sur le montage technique et institutionnel de l'appui budgétaire</i>	<i>85</i>
6.3. <i>Conclusions sur l'impact spécifique de l'appui budgétaire en relation avec les performances du pays</i> <i>87</i>	
7. RECOMMANDATIONS.....	90
7.1. <i>Recommandations sur la dimension stratégique de l'appui budgétaire</i>	<i>90</i>
7.2. <i>Recommandations sur le montage technique et institutionnel de l'appui budgétaire</i>	<i>90</i>
7.3. <i>Recommandations sur les principaux défis sectoriels et l'appui budgétaire</i>	<i>92</i>
8. SOMMAIRE DES CONCLUSIONS ET DES RECOMMANDATIONS.....	94

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 : OPERATIONS D'APPUI BUDGETAIRE DE LA CE EN TUNISIE	1
TABLEAU 2 : RATIOS CLÉS DE LA SITUATION MACROÉCONOMIQUE EN TUNISIE ENTRE 1984 ET 1994, ET TAUX DE CROISSANCE DES AGRÉGATS CLÉS SUR LA PÉRIODE 1984-1994	4
TABLEAU 3 : OPERATIONS D'APPUI BUDGETAIRE GLOBAL – ABG, OBJET DE L'ÉVALUATION : OBJECTIFS ET SECTEURS D'INTERVENTION	9
TABLEAU 4 : OPERATIONS D'APPUI BUDGETAIRE SECTORIEL – ABS, OBJET DE L'ÉVALUATION : OBJECTIFS ET SECTEURS D'INTERVENTION	12
TABLEAU 5 : SCHEMA DES INPUTS PREVUS - ET EFFECTIVEMENT FOURNIS	20
TABLEAU 6 : INDICES DE PRODUCTION (2000=100)	56
TABLEAU 7 : TAUX D'OUVERTURE DU COMMERCE EXTERIEUR [(M+X)/2/GDP, EN US\$ COURANTS]	61
TABLEAU 8 : TAUX DE SCOLARISATION DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	66
TABLEAU 9 : TAUX DE COUVERTURE DE LA DEMANDE ADDITIONNELLE D'EMPLOI	66
TABLEAU 10 : TAUX DE SCOLARISATION DANS LE 2E CYCLE DE L'ENSEIGNEMENT DE BASE ET SECONDAIRE	66
TABLEAU 11 : TAUX DE CHOMAGE (%)	67
TABLEAU 12 : EMISSIONS DE GAZ A EFFET DE SERRE (GES, TUNISIE, 1994-2010)	70
TABLEAU 13 : FACTEURS DÉTERMINANTS DE LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE, SELON LE TYPE D'ANALYSE RÉALISÉE ET LES CORRESPONDANCES ENTRE LES DEUX ANALYSES	77
TABLEAU 14 : RELATIONS ENTRE LES RÉFORMES POLITICO-INSTITUTIONNELLES MISES EN ŒUVRE DANS LA PÉRIODE 1995 / 2008 ET LES FACTEURS DÉTERMINANT IDENTIFIÉS	78
TABLEAU 15 : TABLEAU SYNOPTIQUE DU STEP 1 / NIVEAU 3 - CONTRIBUTION DES AB DE LA CE ET DES AUTRES BAILLEURS A LA MISE EN ŒUVRE EFFICACE DES REFORMES ECONOMIQUES ET SOCIALES SUR LA PERIODE 1995-2008 – TABLEAU SYNOPTIQUE DU STEP 1 / NIVEAU 3	79

LISTE DES FIGURES

FIGURE 1 : INDEX DE COMPETITIVITE GLOBALE	5
FIGURE 2: ALLOCATION GLOBALE PAR MODALITE DE FINANCEMENT,	6
FIGURE 3 : REPARTITION SECTORIELLE DES OPERATIONS D'APPUI BUDGETAIRE, 1996-2008	7
FIGURE 4 : PROCESSUS DE L'ÉVALUATION- ÉTAPES ET ACTIVITES	16
FIGURE 5: CONSOMMATION PUBLIQUE	32
FIGURE 6: DÉPENSES DE GESTION ET DE DÉVELOPPEMENT	50
FIGURE 7: SALAIRES ET AUTRES DÉPENSES	50
FIGURE 8 : TAUX DE CROISSANCE DU PIB	56
FIGURE 9 : INDICES DES EXPORTATIONS INDUSTRIELLES	57
FIGURE 10 : EVOLUTION DES INVESTISSEMENTS	57
FIGURE 11 : INDICES DE COMPETITIVITE 2009-2010	59
FIGURE 12 : DOING BUSINESS-INDICES 2010	59
FIGURE 13 : SOLDE COMMERCIALE, TUNISIE-EU, MDT	61
FIGURE 14 : IMPORTATIONS ET EXPORTATIONS TUNISIENNES	61
FIGURE 15 : PIB ET PIB PAR TÊTE, 1987-2008	63
FIGURE 16 : CONSOMMATION FINALE DES FAMILLES, 1987-2008	63
FIGURE 17 : EVOLUTION DU TAUX DE PAUVRETE	64
FIGURE 18 : EVOLUTION DU TAUX DE PAUVRETE PAR MILIEU	64
FIGURE 19 : COEFFICIENT DE GINI	64
FIGURE 20 : POPULATION PAUVRE	65
FIGURE 21 : POPULATION TOTALE/PAUVRE	65
FIGURE 22: HDI, TUNISIE, 1980-2005	65
FIGURE 23: CLUSTERS DE LA TUNISIE	74
FIGURE 24 : AB DANS LE CONTEXTE DE L'AA	81

ANNEXES

VOLUME 2 :

ANNEXE 1: TERMES DE REFERENCE

ANNEXE 2: LISTE BIBLIOGRAPHIQUE

ANNEXE 3: LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

ANNEXE 4: CONTEXTE NATIONAL

ANNEXE 5: APERÇU DE LA COOPERATION UE-TUNISIE ENTRE 1996 ET 2008

ANNEXE 6: METHODOLOGIE DE L'EVALUATION

ANNEXE 7: INVENTAIRE DES OPERATIONS D'AB EN OBJET

ANNEXE 8: FICHES DES OPERATIONS D'AB

ANNEXE 9: COOPERATION DES AUTRES BAILLEURS DE FONDS EN TUNISIE

ANNEXE 10: CADRE COMPETITIF DE CERTAIN PAYS MEDA

VOLUME 3 :

ANNEXE 11: ÉTAPE 1

ANNEXE 12: E1 NIVEAU 1-RESSOURCES (INPUTS)

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

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

ANNEXE 15: ÉTAPE 2

ANNEXE 16: E2 NIVEAUX 4 & 5: RÉSULTATS ET IMPACTS (OUTCOMES AND IMPACTS)

ANNEXE 17: ÉTAPE 3-QE 6

LISTE DES ACRONYMES ET DES ABREVIATIONS

AA	Accord d'Association
AB	Appui Budgétaire
ABS	Appui budgétaire sectoriel
ABG	Appui budgétaire général
ACAA	Agreement on Conformity Assessment and Acceptance
ACP	Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
AFD	Agence Française de Développement
ANETI	Agence Nationale de l'Emploi et du Travail Indépendant
AT	Assistance Technique
ATFP	Agence Tunisienne de Formation Professionnelle (ATFP),
BAD	Banque Africaine de Développement
BCT	Banque Centrale Tunisienne
BdD	Base de Données
BDET	Banque de Développement Economique de Tunisie
BEI	Banque Européenne de Développement
BEPP	Bureau des Etudes, de la Planification et de la Programmation
BFPME	Banque de financement des petites et moyennes entreprises
BH	Banque de l'habitat
BM	Banque Mondiale
BNA	Banque Nationale Agricole
CF	Convention de Financement
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CGA	General Committee on Insurance
CGB	Comité Général du Budget
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CMF	Conseil du marché financier
CE	Commission Européenne
CEPEX	Centre de Promotion des Exportations
CEF	Comprehensive Evaluation Framework
CES	Conservation des Eaux et des Sols
CF	Convention de Financement
CFAA	Country Financial Accountability Assessment, Etude Banque Mondiale
CRIS	Common Relex Information System Database
CJ	Critères de jugement
CSC	Code des Sociétés Commerciales
DAC	Development Assistance Committee
DCE	Délégation de la Commission Européenne
DDH	Défense des Droits de l'Homme
DGCEE	Direction Générale de la Concurrence et des Enquêtes Economiques
DGP	Direction générale de la prévision
DGCP	Direction générale de la comptabilité publique
DGRPA	Direction générale des réformes et de la prospective administrative (Primature)
DGT	Direction Générale du Trésor
DREF	Directions Régionales de l'Education et de la Formation
DRH	Développement des Ressources Humaines
DRHPS	Développement des Ressources Humaines et Protection Sociale
DSP	Document de Stratégie Pays
DT	Dinars Tunisien
DTA	Dispositions Techniques et Administratives

EAB	Évaluation de l'Appui Budgétaire
EADSP	Environnement des affaires et développement du secteur privé
ECAL	Economic Competitiveness Adjustment Loan
EFRSL	Economic & Financial Reforms Support Loan
EP	Évaluation Pays
FAS	Facilité d'Ajustement Structurel
FIPA	Foreign Investment Promotion Agency
FMI	Fonds monétaire international
FP	Formation Professionnelle
FTUSA	Fédération tunisienne des sociétés d'assurances
GBO	Gestion Budgétaire par Objectifs
GES	General Electronic Systems
GFS	Government Finance Statistics
GR	Groupe de Référence
GMRE	Gestion macroéconomique et reformes économiques
GPMI	Unité de Gestion du Programme de Modernisation de l'Industrie
GSC	Gouvernance et société civile
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
GSM	Global System for Mobile
JORT	Journal Officiel de la République Tunisienne
IAEC	Institut Arabe des Chefs d'Entreprises
ICD	Instrument de Coopération au Développement
IDE	Investissements Directs Etrangers
IDH	Index de Développement Humain
IEDDH	Instrument Européen pour la Défense des Droits de l'Homme
IEVP	Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat
INNORPI	Institut National de la Normalisation et de la Protection Industrielle
INS	Institut National de la Statistique
ITCEQ	Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives
MANFORM	Appui au secteur de la formation professionnelle
MDCI	Ministères du Développement et de la Coopération Internationale
MDT	Milliards de Dinars Tunisien
MEAT	Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire
MEDA	Partenariat euro-méditerranéen
MEDSTAT	Programme régional de coopération statistique entre l'Union européenne et 10 pays partenaires méditerranéens
MEF	Ministère de l'Enseignement et de la Formation
MERST	Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et de la Technologie
MINEIE	Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi
MDT	Millions de Dinars Tunisien
NdL	Note de Lancement
NU	Nations Unies
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONAS	Office National de l'Assainissement
ONG	Organisation non gouvernementale
OTED	Observatoire Tunisien de l'Environnement et du Développement Durable
PAC	Programme d'appui à la compétitivité
PAGBO	Programme d'appui à la gestion budgétaire par objectifs

PAI	Programme d'appui à l'intégration
PAMES	Programme d'appui à la modernisation de l'enseignement supérieur en Tunisie
PARES	Programme d'appui a la reforme de l'éducation supérieure
PAS	Programmes d'Ajustement Structurel
PATP	Programme d'Assistance Technique à la Privatisation
PAV	Plan d'Action Voisinage
PDN	Plan de Développement National
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PEFESE	Programme d'appui au système de l'Education-Formation Enseignement Supérieur et Employabilité des diplômés
PEV	Politique Européenne de Voisinage
PGF	Productivité Globale des Facteurs
PIB	Produit Interne Brut
PIN	Programme Indicatif National
PIR	Programme Indicatif Régional
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNP	Prêts Non Performants
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPM	Pays Partenaires Méditerranéens
PROMAN	Bureau d'études international basé au Luxembourg
PRONAFOC	Programme national de formation continue
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
P3A	Programme d'Appui à la mise en œuvre de l'Accord d'Association
QE	Questions d'évaluation
RNE	Ressources naturelles et environnement
ROM	Result-Oriented Monitoring
SAL	Structured Adjustment Loan
SICAR	Sociétés d'Investissement à Capital Risques
SICAD	Système d'Information et de Communication Administrative
SINDA	système d'information douanier
SFI	Société Financière Internationale
SOTUGAR	Société Tunisienne de Garantie
SPA	Strategic Partnership with Africa
SPRE	Secteur Publique et réformes économiques
SPSP	Programme de Soutien aux Politiques Sectorielles
STB	Société Tunisienne de Banque
STEG	Société Tunisienne de l'Electricité et du Gaz
TAIEX	Technical Assistance and Information Exchange
TEMPUS	Programme de l'UE d'appui à l'enseignement sup. dans les pays partenaires
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
TdR	Termes de Référence
TTN	Tunisie TradeNet
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union Européenne
UIB	Union International de Banques
UGPO	Unités de Gestion par Objectifs
UNCITRAL	Commission des Nations Unies pour le Droit Commercial International
UTICA	Union Tunisienne pour l'Industrie le Commerce et l'Artisanat
WDI	World Development Indicators (Banque Mondiale)
ZLE	Zone de Libre-échange

AVERTISSEMENT

La présente évaluation de l'aide budgétaire s'inscrit dans un test méthodologique sous la supervision du Budget Support Steering Group du CAD.

La période d'évaluation couvre les années 1996 à 2009. Le rapport d'évaluation était disponible en novembre 2010 et seul un travail de finalisation a été effectué entre décembre 2010 et février 2011. La situation nationale actuelle n'impacte pas les résultats de l'évaluation.

RESUMÉ EXECUTIF

I. INTRODUCTION

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation des opérations d'appui budgétaire de la Commission Européenne en Tunisie entre 1996 et 2008. Les principaux objectifs de l'évaluation sont :

- approfondir l'évaluation du programme pays de la CE en Tunisie, par une évaluation spécifique de l'appui budgétaire ; et
- tester l'approche en 3 Etapes mise au point au sein de l'OCDE/CAD, pour l'évaluation des opérations d'AB.

Le champ de l'évaluation couvre sept opérations d'appui budgétaire, sur un total de quatorze, financées par la CE en Tunisie sur la période 1996-2008 : les appuis budgétaires généraux FAS I, II, III, IV et les appuis budgétaires sectoriels dans le domaine de l'éducation secondaire et supérieure et de la formation professionnelle. Il s'agit d'un peu plus de 60% de l'appui budgétaire de la CE sur la période, y compris les appuis budgétaires généraux gérés conjointement avec la Banque Mondiale et la Banque Africaine de développement.

II. CONTEXTE GLOBAL DE LA COOPERATION CE-TUNISIE

Au début des années soixante-dix, la Tunisie a entamé une ouverture économique axée sur les exportations de produits manufacturés, associée à la protection du marché intérieur et à une conjoncture pétrolière favorable, le pays étant alors exportateur net de pétrole. La fin de la conjoncture favorable, et les inefficiences du système économique étatisé ont toutefois conduit à une crise financière, économique et sociale de grande envergure et de longue durée, de la fin des années 1970 au milieu des années 1980. En réponse à cette crise, le pays a réalisé un virage politico-économique, marqué notamment par une série de réformes macroéconomiques, dans le cadre d'un

Programme d'Ajustement Structurel (PAS) mis au point en accord avec la Banque Mondiale et le FMI. Dans la décennie 1986-1995, des changements importants ont eu lieu en termes de stabilisation macroéconomique et de pacification sociale, mais l'économie du pays est restée essentiellement fermée et dominée par un système dualiste : offshore compétitif / domestique protégé et étatisé. La nécessité de faire un bond vers la libéralisation du marché intérieur, et l'intégration compétitive dans l'économie internationale est donc devenue de plus en plus urgente.

L'Accord d'Association avec l'UE, dans le cadre du processus de Barcelone a représenté une opportunité formidable pour l'accomplissement de ce saut. Il a permis au pays de se lancer dans l'intégration compétitive, accompagné par un fort partenariat international, impliquant des accords politiques, des appuis financiers, et l'accès à des technologies et à des standards adéquats. En 1995, la Tunisie a été le premier pays de la région à signer l'AA et la même année le pays a adhéré à l'OMC. En 2008, la Zone de Libre-Echange prévue par l'AA est entrée en vigueur, après douze ans de transformations compétitives profondes. Les avancées du pays en termes de stabilité et de croissance économique, bien-être social et formation du capital humain ont été très importantes sur cette période (1996-2008). Grâce aux gains de compétitivité, le pays est devenu plus attractif pour les capitaux étrangers. Mais des faiblesses et des tâches inachevées persistent, notamment au niveau de la compétition du marché intérieur et de l'emploi. Des progrès restent à faire, dont une partie est aussi liée à une extension et un approfondissement des liens avec l'UE.

III. METHODOLOGIE

Le cadre méthodologique de référence de l'évaluation correspond à la méthodologie

développée au sein du CAD/OCDE. Cette méthode se base sur l'établissement d'une logique d'intervention qui contient deux hypothèses principales : (i) les programmes évalués appuient les stratégies du gouvernement et contribuent (avec d'autres facteurs internes et externes à ces stratégies) à leurs réalisations en terme de politiques économiques, sociales et institutionnelles ; et (ii) les résultats de développement sont déterminés par de multiples facteurs qui opèrent dans le contexte, y compris les politiques économiques, sociales et institutionnelles du gouvernement.

Il n'est pas possible de trouver – et serait contradictoire de les chercher, par rapport aux principes et à la pratique de l'appropriation du gouvernement – des liens directs entre des programmes d'appui si complexes et les résultats de développement visés. La méthode propose de diviser l'évaluation en deux parties, plus une troisième de synthèse (3 Etapes). D'une part, on évalue l'impact des programmes sur les changements des politiques économiques, sociales et institutionnelles opérés par le gouvernement. D'autre part, on évalue la relation entre les résultats de développement visés et ces changements de politiques économiques, sociales et institutionnelles. Enfin, croisant les deux évaluations précédentes, on peut apprécier la relation entre les programmes d'appui et les résultats de développement.

La logique d'intervention contient cinq niveaux qui sous-tendent toute opération d'appui budgétaire : Niveau 1 : ressources / intrants de l'AB (inputs) ; Niveau 2 : les produits de l'AB (direct outputs) ; Niveau 3 : les réalisations du gouvernement appuyées directement ou indirectement par l'AB (induced outputs) ; Niveau 4 : les résultats pour les bénéficiaires (outcomes) ; Niveau 5 : les impacts à un niveau plus général.

IV. EVALUATION D'ENSEMBLE

Dans son ensemble, grâce à la méthodologie adoptée, l'évaluation a pu souligner l'importance des appuis budgétaires de la CE pour l'atteinte des résultats de développement enregistrés par le pays sur la période retenue.

L'appui budgétaire a fourni un cadre de dialogue, des appuis techniques et des appuis financiers qui ont renforcé la mise en œuvre des stratégies

du gouvernement. Celles-ci, profitant du cadre d'opportunités offert par l'AA, ont permis la réalisation de réformes importantes, au niveau économique et social, qui ont été à la base des succès en matière de croissance économique et de bien-être social enregistrés par le pays.

L'évaluation a montré un lien très fort entre les réformes réalisées par le gouvernement et les résultats de développement atteints par le pays (STEP 2). D'autre part, elle a montré le lien important entre l'appui budgétaire et la qualité des réformes en question (STEP 1). Il a été donc possible de démontrer un lien significatif entre l'appui budgétaire et les résultats de développement (STEP 3).

Bien sûr, l'évaluation (tant le STEP 1 que le STEP 2) a mis en exergue, avec les succès, les faiblesses des processus évalués. Notamment, des inefficiences demeurent, dans le contexte économique, qui limitent la croissance du pays en deçà du seuil nécessaire pour répondre pleinement à la forte demande d'emploi, spécialement des jeunes. Il s'agit de continuer les processus de réforme entamés sur des terrains complexes techniquement et délicats pour les intérêts en jeu. Ces défis seront au centre de la coopération future entre la Tunisie et l'UE, car le partenaire Européen peut contribuer, comme il l'a fait en 1995, à ouvrir de nouvelles perspectives d'intégration, dans lesquelles la Tunisie pourra trouver les appuis et les motivations nécessaires.

V. PREMIERES LEÇONS A TIRER DE L'APPLICATION DE LA METHODOLOGIE

L'application de la méthodologie s'est révélée particulièrement productive, car elle a permis d'identifier les liens entre les appuis budgétaires et d'autres facteurs contextuels (le partenariat global, le savoir-faire du pays, etc.), dont l'appréciation était limitée ou absente dans les évaluations précédentes. Elle a aussi permis de mieux apprécier les mécanismes d'action de l'AB, par exemple, le lien entre l'octroi de fonds et le renforcement du dialogue et du partenariat rapproché pour la mise au point et la mise en œuvre des réformes.

En revanche, la tentative de standardiser les Questions d'Evaluation, notamment dans le STEP 1, a impliqué des longueurs et des répétitions. Il vaudrait mieux retourner aux

recommandations initiales de la méthodologie : tenir à l'esprit l'ensemble des thèmes, mais les structurer en un nombre maximum de dix QE, adaptées au pays en objet.

Enfin la conduite en parallèle des STEP I et II s'est révélée très appropriée.

VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les conclusions et les recommandations sont structurées en trois groupes (cadre stratégique, montage institutionnel des programmes et stratégies sectorielles). Les recommandations sont liées aux conclusions.

Conclusions

Les conclusions sur le cadre stratégique soulignent la contribution positive de la coopération CE-Tunisie aux développements économiques et sociaux du pays. Les facteurs principaux de cette réussite sont identifiés dans l'AA qui a créé un cadre d'opportunités nouveau et puissant pour la Tunisie (C1.1) et dans la détermination et la compétence des institutions tunisiennes qui ont guidé et mis en œuvre les réformes convenues (C1.2).

L'ABG s'est révélé le moyen le plus approprié pour appuyer les grandes réformes économiques, ayant été le seul instrument qui a permis aux partenaires de créer un espace de dialogue rapproché sur les aspects principaux de la formulation et de la mise en œuvre de ces réformes (C1.3). L'ABS a été approprié pour appuyer la réforme dans le secteur éducation, mais l'approche sectorielle a été faible (C1.4). En général, l'appui budgétaire s'est inséré dans le contexte de l'AA, contribuant à l'établissement d'un cadre de dialogue complexe et intégré entre la Tunisie et l'UE (C1.5).

Les conclusions sur le montage institutionnel des programmes d'AB affirment que l'instrument a été adapté au contexte, notamment en ce qui concerne l'appréciation des conditions d'éligibilité et le ciblage des conditionnalités (C2.1). Au niveau de la programmation, on note une bonne complémentarité entre les ABG et les projets spécifiques financés par la CE, malgré une approche sectorielle encore faible (C2.2).

Sur la période considérée, l'utilisation de l'assistance technique dans les programmes d'AB financés par la CE est encore faible, bien que des améliorations et des approches innovatrices aient

été enregistrées en fin de période (C2.3). En ce qui concerne les autres inputs des AB, les fonds octroyés ont joué leur rôle de facilitation, le dialogue sur les politiques et l'harmonisation avec les autres partenaires ont été de haut niveau dans les ABG, et plus faibles dans les ABS (C2.4).

Les conclusions sur les stratégies thématiques et sectorielles soulignent que les ABG ont aidé la Tunisie à conjuguer la stabilité macro-économique avec la croissance (C3.1). Les ABG ont contribué à la forte dynamisation du secteur privé sur la période 1996-2008, bien que des éléments de faiblesse persistent par rapport à la réforme de l'environnement des affaires et à la libéralisation du marché intérieur (C3.2). Les ABG ont contribué à la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité, à la réalisation du démantèlement tarifaire, et –par là– aux résultats positifs du commerce extérieur (C3.3).

Les ABS ont contribué aux réalisations importantes des réformes de l'enseignement secondaire et supérieur et de la formation professionnelle, dont les résultats sont encourageants mais encore faibles, notamment sur l'emploi. (C3.4). Les ABG ont contribué spécifiquement à l'amélioration de la gouvernance économique, et de la légalité dans le monde des affaires, qui ont enregistré des progrès, bien que les standards atteints restent insuffisants (C3.5).

Recommandations

Les recommandations sur le cadre stratégique soulignent l'importance de repartir du partenariat euro-tunisien pour un nouveau bond stratégique de la coopération (R1.1 – C1.1 et C1.2) et d'utiliser l'AB pour parachever les grandes réformes (par ex. marché intérieur et emploi) et les étendre à de nouveaux secteurs (par ex. services et agriculture) (R1.2 et R3.1 – C1.3 à 5, C3.1 à 4).

Les recommandations sur le montage institutionnel suggèrent la possibilité et l'importance d'utiliser l'AB pour appuyer non seulement des réformes dont les plans sont déjà consolidés, mais aussi des réformes qui nécessitent une mise au point en cours d'exécution (R2.1 – C2.1). Il est aussi recommandé de continuer l'association de différents instruments dans les secteurs prioritaires (AB, projets d'assistance technique et d'équipement), et de renforcer l'approche sectorielle (R2.2 – C2.2). Ce renforcement exige un fort pilotage stratégique du gouvernement ouvert à la participation harmonisée des différents partenaires internationaux dans les secteurs

intéressés, quels que soient les instruments de coopération mis en place (R2.3 – C1.4 et 2.2).

En ce qui concerne les inputs des AB, il est souhaitable d'intégrer une assistance technique flexible dans les appuis budgétaires, en utilisant de plus en plus l'AT interinstitutionnelle, notamment pour l'appui aux réformes et au renforcement institutionnel. (R2.4 - C 2.3). Il est aussi recommandé que les montants de l'AB ne soient pas diminués (notamment en ce qui concerne les subventions fournies par la CE) et qu'une certaine stabilité quantitative soit gardée au cours des années. Le dialogue sur les politiques et l'harmonisation entre les partenaires internationaux devraient trouver dans l'expérience des FAS une référence de haute qualité (R2.5 – C2.4).

Les recommandations sur les stratégies thématiques et sectorielles affirment l'importance de relancer l'appui à la croissance et à l'emploi. L'appui à la compétitivité, notamment dans les services et dans l'agriculture, en vue d'accroître les investissements et d'augmenter la création d'emploi pourrait bénéficier de différentes formules d'appui budgétaire : un AB couvrant un éventail complexe et multisectoriel de politiques économiques, qui reprenne l'expérience positive des FAS multilatéraux ; et un AB plus ciblé, dans le secteur du développement rural. Les recommandations soulignent également la nécessité de continuer dans l'association d'instruments de coopération diversifiés, en complément de l'AB, en vue: d'améliorer la qualité du système d'éducation et de formation professionnelles, et d'appuyer le développement décentralisé, le renforcement des infrastructures et l'essor de nouveaux secteurs économiques, comme souligné dans l'évaluation du programme pays de la CE.

1. INTRODUCTION

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation relative aux interventions de la Commission Européenne (CE) en matière d'appui budgétaire en Tunisie, commanditée par l'Unité d'évaluation des Directions générales Développement, Relations Extérieures et EuropeAid. Cette évaluation vise à compléter l'évaluation de niveau national de la coopération de la CE avec la Tunisie à travers la mise en œuvre d'une méthodologie spécifique à l'évaluation d'opérations d'appui budgétaire.

1.1. OBJECTIFS ET CHAMP DES EVALUATIONS

L'évaluation répond à un double objectif (voir Annexe 1 – Termes de Référence -TdR) :

- Mettre en œuvre l'approche méthodologique pour l'évaluation des opérations d'appui budgétaire récemment développée au sein de l'OCDE en vue d'en apprécier l'applicabilité et d'en tirer des enseignements.
- Compléter les résultats de l'évaluation de niveau national par les résultats de l'évaluation relative à sept opérations d'appui budgétaire et en particulier : i) fournir aux services concernés de la Commission ainsi qu'au grand public une appréciation globale et indépendante de ces opérations d'appui budgétaire; ii) identifier les principaux enseignements de cette coopération en vue de fournir ainsi aux responsables du gouvernement et de la Commission une aide pour une meilleure utilisation de l'appui budgétaire dans la coopération actuelle et future de la Commission avec la Tunisie.

Dans ce cadre, le champ de l'évaluation couvre sept (sur un total de quatorze) opérations d'appui budgétaire financées par la CE en Tunisie au cours de la période 1996-2008 :

Tableau 1 : Opérations d'appui budgétaire de la CE en Tunisie

	INTITULÉ DU PROGRAMME	ANNEE DE DECISION	MONTANT (ENGAGÉ, MILLIONS €)
Appui budgétaire Global – ABG	FAS I	1996	100
	FAS II	1999	80
	FAS III	2001	80
	FAS IV	2005	78
	PAC (programme d'appui à la compétitivité)	2006	41
	PAGBO (programme d'appui à la gestion budgétaire par objectifs)	2007	30
	PAI (programme d'appui à l'intégration)	2008	50
Appui budgétaire Sectoriel - ABS	Programme d'appui à la réforme de l'éducation de base	2000	40
	Assurance-maladie	2000	40
	Appui à la modernisation du secteur portuaire	2002	20
	Appui à la modernisation de l'enseignement supérieur	2003	48
	Appui à la réforme de l'enseignement Secondaire	2005	30
	MANFORM II (appui au secteur de la formation professionnelle)	2006	30
	Programme d'appui à l'adéquation Education-Emploi en Tunisie	2008	65
	TOTAL		732

*En gris, les opérations d'appui budgétaire qui ne font pas l'objet de cette évaluation.

1.2. STRUCTURE DU RAPPORT

Le présent rapport est structuré comme suit :

- Le deuxième chapitre présente le contexte global de la coopération entre la CE et la Tunisie.
- Le chapitre trois présente la méthodologie, notamment une synthèse de la logique d'intervention, l'approche en trois étapes, et le processus d'évaluation.
- Le chapitre quatre présente une synthèse des réponses aux questions d'évaluation formulées dans la phase documentaire. Le chapitre est articulé en six sections qui présentent les constats principaux tirés des questions évaluatives organisées suivant les trois étapes sur lesquelles s'articule la méthodologie.
- Les chapitres cinq et six sont consacrés à la présentation des grandes conclusions et recommandations de l'évaluation.
- La section finale présente un sommaire des conclusions et recommandations.

2. CONTEXTE GLOBAL DE LA COOPERATION CE-TUNISIE

Les sections suivantes fournissent un cadre : i) du contexte national y compris un aperçu historique qui permet d'identifier un ensemble de facteurs susceptibles d'avoir influencé les performances économiques et sociales de la Tunisie dans la période considérée ; ii) de la coopération entre la CE et la Tunisie ; iii) des opérations d'appui budgétaire financées par la CE en Tunisie, et en particulier des opérations d'AB qui font l'objet de cette évaluation ; et iv) des aides budgétaires des Banques de développement (BM et BAD) ayant financé des programmes coordonnés et harmonisés avec les aides budgétaires européennes.

2.1. BREF APERÇU HISTORIQUE DU CONTEXTE NATIONAL APRES L'INDEPENDANCE : PRINCIPALES ETAPES POLITIQUES, ECONOMIQUES ET SOCIALES

Lors de son indépendance en 1956, la Tunisie, pays au climat semi-aride, avait peu de ressources naturelles et son économie se basait essentiellement sur l'agriculture de subsistance et l'exploitation des minerais. Toutefois, le gouvernement s'est engagé dans une politique volontariste de développement accéléré, ayant pour objectif principal de hisser le pays et ses citoyens à un niveau comparable à certains pays de l'Europe de la rive nord de la Méditerranée. Le demi-siècle écoulé a été marqué par quatre étapes majeures de développement :

1956 – 1969. C'est la période de la construction de la Nation. Trois initiatives sont à remarquer pour leur impact politique, économique et socioculturel :

- En août 1956, juste après l'indépendance, la promulgation de la Loi sur le Statut Personnel, qui reconnaissait à la femme tunisienne des droits et une liberté relativement uniques dans le monde arabe.
- En 1958, la création de la Banque Centrale de Tunisie et d'une monnaie nationale : le Dinar.
- À partir de 1961 et jusqu'en 1969, une politique de développement économique basée sur le système coopératif dans l'agriculture et le commerce, la création de pôles industriels dans les différentes régions du pays : sidérurgie, industries chimiques, industries textiles, industries du papier, industries mécaniques, la nationalisation des terres des colons en 1964, et le début du développement touristique. Dans tous les secteurs, l'État était le promoteur, le propriétaire, et le gestionnaire.

1970 – 1986. Cette période voit le début d'une certaine ouverture de l'économie. Toutefois le contrôle du marché par le gouvernement et le domaine étatique sur la majeure partie de la production empêchent un décollage économique véritable. Des mesures significatives sont prises, notamment :

- La création de l'Agence de Promotion des Investissements (API), transformée par la suite en Agence de Promotion de l'Industrie.

- La promulgation de la loi d'avril 1972, qui accordait des avantages importants aux entreprises totalement exportatrices.
- La promulgation d'un pacte social et la mise en place des conventions collectives pour régir les relations entre employeurs et employés.
- Le début d'ouverture aux exportations, associé à la protection du marché intérieur et lié à une conjoncture pétrolière favorable (le pays étant alors exportateur net de pétrole), a contribué à la création de nombreux emplois et à une nette amélioration du niveau de vie des citoyens.

La fin de la conjoncture favorable, et les inefficiences du système économique étatisé ont toutefois conduit à une crise financière, économique et sociale, produisant des événements sanglants qui ont déstabilisé les structures politiques du pays : la contestation des syndicats en janvier 1978, la révolte de Gafsa en janvier 1980, et la "révolte du pain" en janvier 1984. La situation du pays s'est très vite dégradée sur tous les plans, et des mouvements extrémistes religieux se sont développés. Les années 1982-86 ont été les plus dures qu'a connues la Tunisie depuis son indépendance.

1987 – 1994. Suite aux changements politiques intervenus en 1986-87, une orientation nouvelle a été adoptée, marquée notamment par une série de réformes macroéconomiques, dans le cadre d'un Programme d'Ajustement Structurel (PAS) mis au point en accord avec la Banque Mondiale et le FMI. Des changements remarquables ont été amorcés depuis, dont notamment :

- Maîtrise de l'inflation qui a été ramenée de 7,1% en 1986 à 2,2% en 1995.
- Libéralisation graduelle des prix et des investissements.
- Dévaluation et convertibilité du dinar, par la création d'un marché des changes interbancaire.
- Croissance des exportations des produits manufacturés (notamment textiles et mécaniques) dans le cadre du régime offshore¹.
- Réforme du système fiscal et introduction de la TVA.
- Promulgation d'un Code des Investissements.
- Réforme des entreprises publiques.
- Privatisation de la Bourse des Valeurs Mobilières.
- Réforme du secteur financier : renforcement des pouvoirs régulateurs et de supervision de la Banque Centrale, adoption des règles prudentielles, création des Banques d'Affaires.

À la fin de cette période, bien que les changements du contexte économique par rapport à la période précédente soient importants (voir le tableau ci-après), l'économie tunisienne n'est pas intégrée dans l'économie mondiale et les gains de stabilité et de compétitivité ne sont pas durables. Plusieurs études préparatoires du Plan 1997-2001, et les avis de partenaires influents comme la Banque Mondiale, démontrent la nécessité de faire un bond dans l'intégration et la compétitivité par rapport au marché mondial.

¹ Les mesures d'appui à l'exportation sont toujours associées à des mesures de protection du marché intérieur (par ex. les accords avec les constructeurs automobiles, les quotas assurés par l'UE aux produits tunisiens, etc.).

Tableau 2 : Ratios clés de la situation macroéconomique en Tunisie entre 1984 et 1994, et taux de croissance des agrégats clés sur la période 1984-1994

Ratios clés de la situation macroéconomique entre 1984 et 1994	Ratios clés de la situation macroéconomique entre 1984 et 1994		Taux de croissance des agrégats clés sur la période 1984-1994	
	1984	1994		
FBCF/PIB	35,9%	24,5%	PIB	3,8%
Épargne nationale/PIB	25,6%	20,2%	PIB par habitant	1,6%
Exports/PIB	33,0%	44,9%	Exports	7,5%
Balance courante/PIB	-10,3%	-4,2%	Imports	4,9%
Dette totale/PIB	49,6%	61,5%	Consommation publique	3,1%
Service de la dette/ exports	22,5%	18,9%	Consommation privée	2,9%
Intérêts dette/PIB	3,2%	3,4%	FBCF	3,4%
Imports/PIB	44,3%	47,9%		

Source : Banque Mondiale, Tunisia at glance

À partir de 1995. Sur la base de cette compréhension et en présence des opportunités offertes par le processus de Barcelone lancé par l'UE, la Tunisie a décidé de poursuivre son parcours d'extraversion économique et de l'ancrer dans une forte perspective d'intégration euro-méditerranéenne :

- Premier pays qui, en 1995, signe un Accord d'Association euro-méditerranéen avec l'UE, portant sur un partenariat global politique, économique et socioculturel et prévoyant une zone de libre-échange, entrée en vigueur le 1er janvier 2008.
- En 1995, adhère à l'OMC.
- Signe un accord de libre-échange avec certains pays de la région Méditerranéenne (MENA).

Les accords commerciaux (avec l'UE, l'OMC et la région MENA) se situent désormais dans une perspective plus vaste de partenariat global euro-méditerranéen, qui implique un travail approfondi de mise à niveau des différents secteurs de l'économie pour en assurer l'intégration compétitive dans le nouveau contexte, ainsi que du cadre institutionnel et de gestion des ressources humaines. Au cours de la dernière décennie, plusieurs réformes ont été lancées et en grande partie mises en œuvre.

Dans le domaine économique, il faut notamment remarquer :

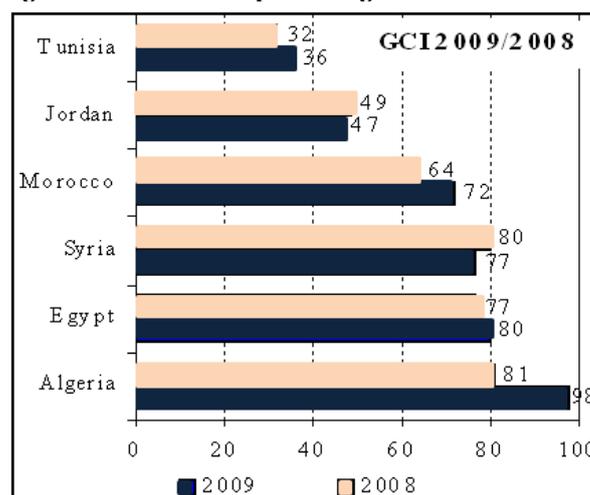
- Amélioration de la gestion macroéconomique et des équilibres budgétaires.
- Mise à niveau de l'industrie manufacturière.
- Démantèlement tarifaire total pour tous les produits manufacturés originaires de l'UE.
- Amélioration de l'environnement de l'entreprise et promotion de l'investissement privé.
- Assainissement et renforcement de la compétitivité du secteur bancaire.
- Amélioration des infrastructures de base et des télécommunications.
- Désengagement du rôle de l'état dans l'économie (privatisations).

Dans le domaine social, il faut mentionner :

- Amélioration des performances du système éducatif pour augmenter l'employabilité des jeunes et avancer vers une économie du savoir.
- Amélioration du pouvoir d'achat des salariés et de la couverture sociale de l'ensemble des travailleurs.

D'autres thèmes de réforme et de modernisation ont été abordés et seront pris en compte au cours de l'évaluation, notamment pour ce qui concerne les résultats visés conjointement par l'UE et le gouvernement tunisien, à travers la mise en œuvre des programmes d'appui budgétaire général et sectoriel.

Ici, il suffit de remarquer que, pendant cette période, la Tunisie a réalisé un bond dans la compétitivité générale de l'économie. Le pays est classé à la 36^{ème} place parmi les 134 pays recensés dans l'Index Global de Compétitivité 2008-2009² (le classement des pays est fait sur une échelle de 1-haut niveau de compétitivité- à 139- niveau minimum de compétitivité). Presque dans toutes les désagrégations de l'Index, il dépasse largement les pays de la région, comme le montrent les tableaux sur la sophistication et l'innovation de l'économie et celui sur les facteurs d'accroissement de la compétitivité (voir l'annexe 10 'Cadre compétitif des pays MEDA). Par rapport, notamment, aux facteurs d'accroissement de la compétitivité globale, le pays se situe à un niveau général avancé et à des niveaux très avancés en ce qui concerne la formation supérieure et la formation professionnelle et l'efficacité du marché des biens, tandis que ses performances (tout en restant bien au-dessus de la moyenne régionale) ne sont pas très bonnes en ce qui concerne l'efficacité du marché du travail (103^{ème}) et la sophistication des marchés financiers (77^{ème}), (voir Annexe 10).

Figure 1 : Index de compétitivité globale


Source : The Global Competitiveness Report 2008-2009, World Economic Forum

2.2. APERÇU DE LA COOPERATION UE-TUNISIE ENTRE 1996 ET 2008

De 1996 à nos jours, plusieurs cycles de programmation de la coopération UE-Tunisie se sont succédé. La signature de l'Accord d'Association (AA) et la Déclaration de Barcelone (en 1995) représentent le démarrage d'un processus de longue durée qui a évolué en fonction du cadre stratégique inscrit dans les Règlements MEDA et MEDA II ainsi que dans la réforme de l'aide extérieure communautaire qui a abouti à la formulation de la Nouvelle Politique Européenne de Voisinage.

Les objectifs prioritaires des documents stratégiques et des Programmes Indicatifs s'y référant pour la période, dont les opérations d'appui budgétaire objets de l'évaluation, sont repris ci-dessous tandis qu'un cadre général de la coopération UE-Tunisie entre 1996 et 2008 est présenté à l'annexe 5.

Les PIN 1996-1999 et 2000-2002 (**MEDA**) se sont appuyés sur les objectifs fixés par le 9^{ème} Plan de Développement tunisien (1997-2001) en se focalisant sur les priorités suivantes :

- Soutenir les **réformes économiques** dans les domaines macroéconomique et fiscal, privatisation, déréglementation du transport maritime et des ports, commerce extérieur, secteur financier et domaine des politiques sociales ;
- Améliorer l'environnement économique pour le **secteur privé** à travers la privatisation des entreprises d'État, l'attraction d'investissements étrangers, le développement de services aux entreprises et une mise à niveau de la formation professionnelle ;

² The Global Competitiveness Report 2008-2009, World Economic Forum. L'index de compétitivité globale est un indicateur qui regroupe 12 piliers qui reflètent les différentes dimensions de la compétitivité. En particulier, l'index global est la résultante des piliers suivants regroupés en trois catégories majeures selon le niveau de développement de l'économie : a) Conditions de base (*basic requirements*) : institutions, infrastructures, stabilité macro-économique, et éducation et santé de base ; b) Exhausteurs d'efficacité (*efficiency enhancers*) : éducation supérieure et formation, efficacité du marché des biens, efficacité du marché du travail, sophistication du marché financier, préparation technologique, dimension du marché ; c) Facteurs d'innovation et sophistication (*innovation and sophistication factors*) : sophistication d'entreprise, innovation.

- c) Rechercher un *équilibre socio-économique et environnemental* dans les zones rurales et urbaines par un appui au développement équitable des ressources naturelles, à la création d'emplois, à l'accès aux services sanitaires et par un renforcement de l'implication des partenaires économiques et des organisations de la société civile.

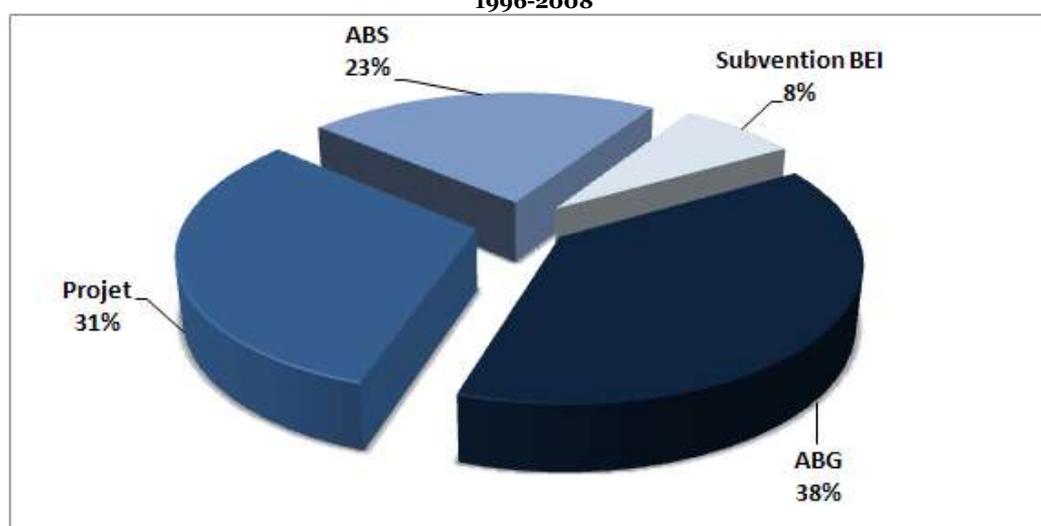
Le 2^{ème} Règlement MEDA et le Document de Stratégie 2002-2006 s'alignent davantage sur les objectifs de l'AA, comme recommandé par la Conférence de Marseille en novembre 2000. Cette stratégie s'appuie sur le dixième Plan de développement national 2002-2006 ainsi que sur la stratégie de développement durable préparée par la Tunisie dans le cadre de la Commission de développement durable des Nations Unies (processus post-Rio), et sur le Plan d'Action pour la Méditerranée en vue de renforcer les synergies avec la coopération régionale. Dans ce cadre les objectifs de coopération 2002-2006 deviennent :

- La consolidation de l'État de droit et de la bonne gouvernance ;
- La libéralisation du commerce extérieur et l'intégration sud-sud ;
- Les réformes économiques et le renforcement des institutions de l'économie du marché ;
- La modernisation des services et le développement des infrastructures ; et
- La valorisation des ressources humaines et la protection sociale.

2.3. LES OPERATIONS D'APPUI BUDGETAIRE DANS LE CADRE DE LA COOPERATION ENTRE LA CE ET LA TUNISIE

À partir de 1996, sous le Règlement MEDA, l'appui budgétaire a pris progressivement de l'ampleur jusqu'à devenir la modalité de financement la plus importante sur la période 1996-2008. Comme indiqué dans la figure 2, sur la période 1996-2008, 61% - soit 732 M€ sur un montant total de 1 197 M € - de la coopération financière de la CE a été financé par l'appui budgétaire (dont 38% ABG et 23% ABS)³.

Figure 2: Allocation globale par modalité de financement, 1996-2008



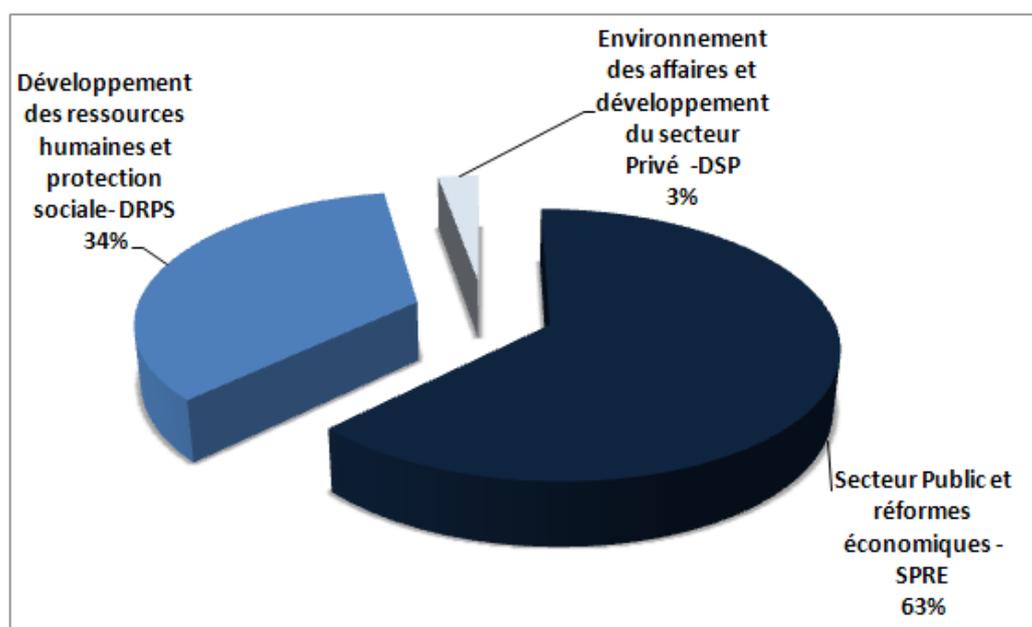
Source : CRIS, élaboration DRN

³ La part de l'appui budgétaire est ainsi passée de 48% des engagements pour la période de programmation MEDA I (1996-1999) à 75,4% des engagements pour la période MEDA II (2000-2006), à 57,3% sous le PIN 2007-2010 dans le contexte de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP).

Ceci reflète la maturité de la coopération communautaire, 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, et plus généralement, la tendance à une plus forte responsabilisation du pays partenaire.

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 1996-2008⁴.

Figure 3 : Répartition sectorielle des opérations d'appui budgétaire, 1996-2008



Source : CRIS, élaboration DRN

Comme montré par la Fig. 3, 63% de l'appui budgétaire a été destiné au financement des opérations dans le secteur 'public et réformes économiques' (SPRE-459M), 34% dans le secteur 'Développement des ressources humaines et protection sociale' (DRPS-253M) et 3% dans le secteur 'Environnement des affaires et développement du secteur privé' (DSP-20M)⁵.

Plus en détail, l'appui budgétaire général a été destiné pour son entier au financement des opérations dans le secteur SPRE; tandis que l'appui budgétaire sectoriel a été utilisé pour plus de 90% pour le financement du développement des ressources humaines et de la protection sociale (DRPS)⁶, et pour 7% au financement du programme d'appui à la modernisation du secteur portuaire.

De plus, on peut noter qu'en ce qui concerne le secteur développement des ressources humaines et protection sociale (DRPS) en général, bien que plusieurs modalités de financement aient été utilisées : aide projet, appui budgétaire sectoriel, lignes thématiques, programmes de réseaux et échanges d'expérience (Tempus), il y a une prévalence nette dans l'utilisation de l'appui budgétaire. Au total, 83% des fonds alloués sur la période évaluée sont attribués via l'appui budgétaire. À partir de MEDA II, tous les programmes (sauf Tempus et les lignes thématiques) en appui au secteur sont sous forme d'appui budgétaire.

4

ABG	Projet	ABS	Subvention BEI	Grand Total
459,000,000.00	374,782,529.33	272,794,475.10	91,150,000.00	1,197,727,004.43

⁵ L'inventaire des opérations d'appui budgétaire est présenté à l'annexe 7.

⁶ En ce qui concerne la protection sociale il s'agit du programme d'appui à la réforme du système d'assurance maladie.

2.4. ANALYSE DES INTERVENTIONS D'APPUI BUDGETAIRE OBJETS DE L'ÉVALUATION

Les sept opérations d'appui budgétaire (AB) qui font l'objet spécifique de cette évaluation représentent 61% des montants alloués sous forme d'appui budgétaire dans le cadre de la coopération CE-Tunisie sur la période 1996-2008 (soit 446M sur 732 M). En particulier, il faut noter que toutes les interventions d'appui budgétaire global qui font l'objet de cette évaluation se concentrent sur le secteur public et des réformes économiques (SPRE), tandis que toutes les opérations d'appui budgétaire sectoriel se concentrent sur le secteur développement des ressources humaines et de la protection sociale (DRHPS).

Les tableaux suivants donnent une vue d'ensemble des opérations d'appui budgétaire objets de l'évaluation.

Tableau 3 : Opérations d'appui budgétaire Global – ABG, objet de l'évaluation : objectifs et secteurs d'intervention

Objectifs globaux	Objectifs spécifiques / Secteurs d'intervention	Conditionnalités ⁷	Montant & Modalités de déboursement
Facilité d'Ajustement Structurel I – FAS I ; 1996. Opération menée conjointement avec la Banque Mondiale - ECAL I (prêt de USD 75 M)			
Appuyer le Gouvernement tunisien dans la mise en œuvre d'un programme de réformes répondant aux nouveaux défis liés à la réalisation d'une zone de libre-échange (ZLE).	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcement à long-terme de la stabilité macroéconomique au sein d'une économie libéralisée ; - Réforme des réglementations en vue de favoriser l'ouverture de l'économie ; - Élargissement du rôle du secteur privé dans l'économie ; - Favoriser la souplesse du marché du travail. 	<p>Conditionnalités communes aux bailleurs de fonds liées à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Renforcement de la stabilité macro-économique ; - Déréglementation et facilitation des échanges / commerce extérieur - Marché du travail : i) amélioration de la souplesse du marché du travail ; ii) réduction des coûts de la main d'œuvre tout en améliorant la protection sociale) <p>Conditionnalités propres à la CE liées à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La libéralisation commerciale ; - Le désengagement de l'Etat (accélération des privatisations) - La réforme du système financier - L'amélioration (rationalisation, meilleur ciblage) en matière de dépenses publiques sociales 	<p>100 M€</p> <p>Deux tranches fixes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Première tranche de 40M€ déboursée après signature de la Conv. de financement et accomplissement des conditionnalités prévues - Deuxième tranche de 60M€ déboursée après l'accomplissement des conditionnalités prévues
Facilité d'Ajustement Structurel II – FAS II, 1999. Opération menée conjointement avec la Banque mondiale - ECAL II (prêt de USD 159 M) et la Banque Africaine de Développement - PAC I (prêt de USD 140 M)			
Soutien aux réformes économiques mises 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'AA	<ul style="list-style-type: none"> - Secteur financier - Désengagement de l'État - Éducation de base - Enseignement supérieur - Cadre macroéconomique 	<p>Conditionnalités communes aux bailleurs de fonds liées à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la réforme du secteur financier (assainissement des banques ; modernisation du système bancaire ; développement du marché financier ; mise à niveau du secteur des assurances). - la mise en place d'une politique macroéconomique prudente tout en favorisant une croissance accélérée 	<p>80 M€</p> <p>Deux tranches fixes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Première tranche de 40 M€ déboursée durant le premier semestre 1999, après accomplissement des conditionnalités - Deuxième tranche de 40 M€ en principe au début de l'année 2000, après accomplissement des conditionnalités.

⁷ Les FAS I et II se caractérisent 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. À partir de la FAS III, les bailleurs de fonds utilisent pour l'essentiel la même matrice de conditionnalités.

Objectifs globaux	Objectifs spécifiques / Secteurs d'intervention	Conditionnalités ⁷	Montant & Modalités de déboursement
		Conditionnalités propres à la CE liés : - au désengagement de l'État / programme de privatisation ; - aux réformes dans le secteur de l'éducation de base ; - aux réformes dans le secteur de l'enseignement supérieur.	
Facilité d'ajustement structurel - FAS-III ; 2002. Opération menée conjointement avec la Banque mondiale - ECAL III (prêt de USD 252,5 M) et la Banque Africaine de Développement - PAC II (prêt de € 216)			
Renforcer le degré de compétitivité générale de l'économie tunisienne, dans le contexte de son intégration évolutive dans les marchés mondiaux.	Contribuer à : Renforcer la stabilité du cadre macroéconomique	Conditionnalités liées à : La consolidation de la stabilité macroéconomique ;	80 M€ (79,5M€ aide budgétaire et 0,5 M€ suivi & évaluation) Quatre tranches, dont trois flottantes ⁸ . - Première tranche fixe de 41,7 M€ déboursé après signature de la convention de financement et accomplissement des conditionnalités. - Trois tranches flottantes (chacune de 12,6 M€) à débourser après l'accomplissement des conditionnalités spécifiques prévues dans la matrice pour chaque secteur : i) environnement et investissement privé ; ii) secteur financier ; iii) TIC.
	Améliorer l'environnement de l'entreprise privée	Environnement de l'entreprise privée : aménagements des cadres législatifs, réglementaire et incitatif ; amélioration des prestations de l'administration, poursuite du désengagement de l'État ; Modernisation du cadre législatif et restructuration de l'organisation institutionnelle du secteur des télécoms ;	
	Fournir aux entreprises et à l'économie dans son ensemble des services d'intermédiation financière plus performants	L'amélioration des performances des services d'intermédiation financière (assainissement & modernisation secteur des assurances, répartition des rôles entre banques et marchés financiers).	
Facilité d'Ajustement Structurel IV - FAS IV ; 2005. Opération menée conjointement avec la Banque mondiale - ECAL IV (prêt de USD 150 M) et la Banque Africaine de Développement - PAC III (prêt de € 117)			

⁸ Selon la formule de la **tranche flottante**, le décaissement n'a pas lieu à une date spécifique ; les fonds doivent être 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 au pays une certaine flexibilité dans le calendrier d'exécution des réformes. Par ailleurs, si le décaissement a lieu à une date spécifique on parle de **tranche datée**.

Objectifs globaux	Objectifs spécifiques / Secteurs d'intervention	Conditionnalités ⁷	Montant & Modalités de déboursement
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.	Renforcement du secteur privé et de l'environnement des affaires ;	Climat de l'Investissement privé : i) développement de nouvelles opportunités pour l'investissement privé ; ii) création de marchés contestables ⁹ ; iii) amélioration de l'environnement fiscal de l'investissement.	<p>78 M€ (77,75M€ aide budgétaire et 0,25 M€ suivi&évaluation)</p> Deux tranches fixes (39+38,75 M€) à débourser après l'accomplissement soit des conditions générales de décaissement (cadre macroéconomique à moyen terme satisfaisant) soit des conditions spécifiques des tranches individuelles. Les conditions générales de décaissement de toutes les tranches portent sur le maintien d'un cadre macroéconomique à moyen terme satisfaisant ainsi que convenu avec les autorités tunisiennes. Les conditions spécifiques de décaissement des tranches individuelles portent sur l'accomplissement par les autorités tunisiennes des différentes activités de réforme en matière de dynamisation de l'environnement de l'investissement privé, du renforcement du secteur financier et du maintien d'un cadre macro-économique solide.
	Accélération de la réforme du secteur financier ;	i) assainissement du bilan des banques ; ii) assainissement et renforcement du contrôle du secteur des assurances ; iii) amélioration des informations financières des entreprises et renforcement des règles de gouvernance et de transparence.	
	Maintien d'un cadre macroéconomique stable	Consolidation de la stabilité macroéconomique : maîtriser les pressions sur le compte extérieur courant et le déficit budgétaire.	

⁹ Le marché contestable est un marché sur lequel la concurrence potentielle (la « menace » d'entrée d'une entreprise concurrente) garantit les prix concurrentiels, même si le marché est en réalité dominé par une seule ou par plusieurs entreprises. Ce modèle théorique a été énoncé par les économistes William Baumol, Panzar et Willig en 1982 (Contestable markets and the theory of industry structure).

Tableau 4 : Opérations d'appui budgétaire sectoriel – ABS, objet de l'évaluation : objectifs et secteurs d'intervention

Objectifs globaux	Objectifs spécifiques / Secteurs d'intervention	Conditionnalités ¹⁰	Montant & Modalités de déboursement
Programme d'appui à la modernisation de l'enseignement supérieur en Tunisie (PAMES), 2004			
Contribuer à la réalisation des objectifs généraux exprimés dans le X ^{ème} Plan du Gouvernement tunisien (2002-2006), à savoir la croissance de l'emploi, de la compétitivité et des revenus ainsi que la réalisation d'une société du savoir.	Contribuer au renforcement de la pertinence de l'offre de qualification de niveau supérieur qui se traduira par une amélioration de : i) l'employabilité des jeunes à court terme et par une réduction du chômage des premiers demandeurs d'emploi ; ii) la compétitivité de l'économie tunisienne par une réponse plus adéquate à la demande croissante de techniciens supérieurs (filières courtes) et d'ingénieurs ; et par iii) une contribution à la mise en place d'une « société du savoir » incluant la promotion de l'égalité des chances, de la démocratie et de l'ouverture.	Conditionnalités liées à : - la mise en œuvre de la stratégie du gouvernement dans le secteur de l'enseignement supérieur ; - la présentation du CDMT du secteur de l'enseignement supérieur développé et actualisé ; - la mise en œuvre effective du mécanisme de coordination des bailleurs de fonds. - l'employabilité, la qualité de l'enseignement et des programmes, le processus de décentralisation et de responsabilisation des universités, l'évolution et le développement du partenariat avec le secteur privé	48 M€ (47M€ aide budgétaire, 0,75M€ AT et 0,5 M€ suivi&évaluation) 3 tranches annuelles (11, 14 et 22 M€). - 1 ^{ère} tranche fixe ¹¹ de 11 M€ libérable à la signature de la convention. - 2 ^{ème} et 3 ^{ème} tranches mixtes. Les parties fixes (5 M€ pour la 2 ^{ème} tranche et 7 M€ pour la 3 ^{ème} tranche) à déboursier après l'examen des conditions relatives à la réalisation de la stratégie sectorielle du GT. Les parties variables (9 M€ pour 2 ^{ème} tranche et 15 M€ pour 3 ^{ème} tranche) à débloquer en fonction d'atteinte des cibles fixées conjointement avec le GT en matière d'enseignement supérieur.
Programme d'appui à la réforme de l'Enseignement secondaire en Tunisie, 2006			
Contribuer à l'amélioration des performances de l'enseignement secondaire au regard des normes internationales et à 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	- Améliorer la formation initiale et continue des enseignants ; - Mettre en œuvre les nouvelles filières proposées dès la deuxième année de l'enseignement secondaire ; - Améliorer la qualité de la vie scolaire ; - Soutenir la consolidation des démarches visant à responsabiliser les acteurs du système au niveau décentralisé ; - Généraliser l'initiation aux technologies de l'information et de la communication (TIC).	Conditionnalités liées pour la partie fixe à : - la mise en œuvre de la stratégie du gouvernement dans le secteur de l'enseignement secondaire, - la présentation et actualisation du CDMT du secteur de l'enseignement secondaire, - la tenue de la réunion annuelle de coordination des bailleurs de fonds Conditionnalités liés à la partie variable : atteinte des cibles fixées pour des indicateurs spécifiques tels que : i) équité territoriale au niveau de l'implantation des filières ; ii) % d'établissements avec les sections	30 M€ (29,4M€ aide budgétaire ; 0,3M€ AT et 0,3 M€ suivi&évaluation) 3 tranches (10 M€, 9 M€ et 10.4 M€). - 1 ^{ère} tranche fixe liée à la signature de la convention de financement. - 2 ^{ème} et 3 ^{ème} tranches mixtes. Les parties fixes (3 M€ pour chaque tranche) à déboursier après l'examen des conditions. Les parties variables (6 M€ pour 2 ^{ème} tranche et 7,4 M€ pour 3 ^{ème} tranche) à débloquer en fonction d'atteinte des

¹⁰ Les FAS I et II se caractérisent 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. A partir de la FAS III, les bailleurs de fonds utilisent pour l'essentiel la même matrice de conditionnalités.

¹¹ Selon la formule de la **tranche fixe** le montant à déboursier 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. La tranche mixte inclue une partie fixe et une partie variable.

Objectifs globaux	Objectifs spécifiques / Secteurs d'intervention	Conditionnalités ¹⁰	Montant & Modalités de déboursement
et/ou au marché de l'emploi.		économie et services, commerce et affaires, informatique et multimédia et informatique industrielle ; iii) taux d'achèvement du cycle secondaire d'une cohorte d'élèves avec succès ; iv) ratios élèves 1 ^{ère} et 2 ^{ème} année ; v) % d'orientation 1 ^{ère} année ; vi) % de chefs d'établissement recrutés sur profil de compétences ; vii) ratio nouveaux enseignants/encadreurs ; viii) enseignement TIC obligatoire en 3 ^{ème} et 4 ^{ème} année.	cibles fixées conjointement avec le GT en matière d'enseignement secondaire.
Programme d'appui au secteur de la formation professionnelle en Tunisie (MANFORM II), 2007			
Contribuer à la mise en œuvre de la réforme engagée par le MEF dans le contexte du XI ^{ème} Plan de développement du pays (2007-2011), notamment : gagner le pari de la qualité dans le dispositif de formation professionnelle publique et privé afin de répondre aux besoins de l'entreprise et de s'adapter aux changements technologiques dans une volonté continue de réactivité et de complémentarité avec les dispositifs de l'éducation de l'enseignement supérieur.	Contribuer à : - Promotion de la formation professionnelle pour en faire une voie de réussite - Poursuite de la mise à niveau du système de formation professionnelle - Développement de l'efficacité du dispositif de formation la professionnelle	Conditionnalités liés à : i) poursuite de la mise en œuvre de la stratégie du GT dans le secteur de la formation professionnelle ; ii) consolidation des structures en charge de la mise en œuvre de la stratégie sectorielle et du CDMT sectoriel ; iii) réunion annuelle de coordination des bailleurs de fonds ; iv) mise en œuvre d'un observatoire national des compétences et des métiers et instauration de conseils d'établissement dans les centres gérés par l'Agence tunisienne de FP ; v) taux de formation avec l'entreprise (cibles) ; vi) promotion des actions de formation continue (cibles) ; vii) formation et recyclage systématique des formateurs (cibles) ; viii) formation et mise en place d'un corps d'inspecteurs pédagogiques spécialisé en matière de FP (cibles) ; ix) élaboration, validation et mise en place d'un cadre de reconnaissance des diplômes du système d'apprentissage.	30 M€ (29,3M€ aide budgétaire ; 0,4M€ AT et 0,3 M€ suivi&évaluation) 3 tranches annuelles, dont : - 1 ^{ère} tranche fixe de 10 M€ à la signature de la convention. - 2 ^{ème} et 3 ^{ème} tranches mixtes à déboursier au cours des deux années budgétaires suivantes. Les parties fixes (4,1 M€ - 2 ^{ème} tranche et 3,6 M€ - 3 ^{ème} tranche) à déboursier après l'examen des conditions relatives à la réalisation de la stratégie sectorielle du GT. Les parties variables (5,6 M€ - 2 ^{ème} tranche et 3,6 M€ - 3 ^{ème} tranche) à débloquer sous condition d'atteinte des cibles fixées conjointement avec le GT en matière de formation professionnelle.

3. METHODOLOGIE

3.1. METHODOLOGIE ET PROCESSUS DE L'ÉVALUATION

Le cadre méthodologique de référence de l'évaluation correspond à la méthodologie développée au sein du CAD/OCDE.^{12,13}

3.1.1. Le modèle de logique d'intervention

Le modèle de logique d'intervention adopté par cette méthode se base sur les hypothèses clés suivantes :

- les programmes évalués appuient les stratégies du gouvernement et contribuent (avec d'autres facteurs internes et externes à ces stratégies) à leur réalisation en termes de changements réglementaires et institutionnels ; et
- les résultats de développement sont déterminés par plusieurs facteurs qui opèrent dans le contexte, y compris les changements réglementaires et institutionnels réalisés par le gouvernement.

Le schéma logique prévoit cinq niveaux d'analyse des opérations d'appui budgétaire, comme suit : Niveau 1 : ressources / intrants de l'AB (*inputs*) ; Niveau 2 : les produits de l'AB (direct *outputs*) ; Niveau 3 : les réalisations du gouvernement appuyées directement ou indirectement par l'AB (*induced outputs*) ; Niveau 4 : les résultats pour les bénéficiaires (*outcomes*) ; Niveau 5 : les impacts à un niveau plus général. Le diagramme de la logique d'intervention ainsi que les détails sur les différents niveaux sont fournis à l'annexe 6.

3.1.2. L'approche en Trois Etapes et les Questions Evaluatives

Selon cette méthodologie, il n'est pas possible de trouver – et serait contradictoire de chercher, par rapport aux principes et à la pratique de l'appropriation du gouvernement – des liens directs entre des programmes d'appui si complexes et les résultats de développement visés. Il est donc proposé de diviser l'évaluation en deux parties, plus une troisième de synthèse (3 Etapes). D'une part, on évalue l'impact des programmes sur les changements réglementaires et institutionnels opérés par le gouvernement. D'autre part, on évalue la relation entre les résultats de développement visé et ces changements réglementaires et institutionnels. Enfin, croisant les deux évaluations précédentes, on peut apprécier la relation entre les programmes d'appui et les résultats de développement.

Etape 1 : Evaluation de la logique d'intervention spécifique de l'appui budgétaire, c'est-à-dire le processus *bottom-up* couvrant les trois premiers niveaux du cadre d'évaluation, des contributions de l'ABG/ABS (niveau 1) en passant par les produits / *outputs* (niveau 2), et jusqu'aux réalisations induites/ *induced outputs* (niveau 3) ;

Etape 2 : Evaluation des résultats et impacts de la stratégie gouvernementale que l'ABG/ABS entend appuyer, c.-à-d. le processus *top-down* de l'impact (niveau 5) et des résultats (niveau 4) de la stratégie à ses facteurs déterminants, y compris la réalisation des stratégies gouvernementales en général et en particulier celles qui ont été affectées par l'ABG/ABS ; et

¹² Voir Methodology for Evaluations of Budget Support – Test.

http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/2008/budget_support_en.htm

¹³ L'annexe 6 présente la méthodologie d'évaluation avec information plus détaillée sur le processus et les '*lessons learnt*'.

Etape 3 : Exploration des liens entre les processus et les résultats de l'ABG/ABS et l'impact de la stratégie gouvernementale.

En conformité avec la méthodologie, l'évaluation est structurée par une série de questions évaluatives. La formulation définitive des questions couvre essentiellement l'ensemble des questions « obligatoires » telles que définies par le groupe de travail conjoint établi au niveau du CAD et devant être appliquées dans les tests de la nouvelle méthodologie d'évaluation¹⁴. À ces questions, l'équipe a rajouté des questions spécifiques liées à la logique d'intervention qui soutient les sept opérations d'appui budgétaire objets de l'évaluation.¹⁵

Lors de l'étape 1, l'équipe a examiné la logique d'intervention de l'ABG/ABS, en particulier le contexte dans lequel les interventions d'ABG/ABS se sont déroulées, et la nature des ressources pourvues (niveau 1 de la logique d'intervention, QE 1.1-1.4), leurs produits (niveau 2, QE 2.1-2.3), les réalisations de la stratégie gouvernementale (*induced outputs*) auxquelles ces interventions ont contribué et les actions gouvernementales s'y rapportant (niveau 3, QE 3.1-3.6). Les évaluateurs ont examiné pour ces trois niveaux le type d'influence que l'ABG/ABS a exercé à travers le flux des effets financiers et des effets politiques et institutionnels, ainsi que d'autres effets systémiques possibles.

Lors de l'étape 2, l'équipe a analysé les changements visés par l'ABG/ABS aux niveaux de l'impact et des résultats (QE 4.1-4.4) et s'est efforcée d'identifier les liens entre les impacts et les résultats et les réalisations (*induced outputs*) de la stratégie gouvernementale. En mettant l'accent sur les processus institutionnels et de réforme (*induced outputs*) plus directement liés aux résultats et aux impacts visés (QE 5.1 à 5.4). D'autres facteurs externes ou internes ayant pu contribuer à ces impacts et résultats ont été également considérés.

La réalisation de ces deux étapes était une condition *sine qua non* pour permettre une évaluation finale de la contribution de l'ABG/ABS aux résultats de développement visés. Cette évaluation représente la troisième étape de la méthodologie. En pratique : l'étape 1 évalue les relations de causalité entre les appuis budgétaires et les réalisations du gouvernement (*induced outputs*) qu'ils ont appuyé directement ; l'étape 2 évalue les relations de causalité entre ces réalisations et les résultats de développement (résultats et impacts) visés par les appuis budgétaires ; l'étape 3, quant à elle, est un exercice visant à compléter et intégrer l'étape 1 et l'étape 2, afin d'évaluer la contribution de l'ABG/ABS aux résultats de développement.

En effet, la nature des analyses de l'étape 3 est différente par rapport aux deux autres étapes. Cette étape se base sur l'exercice comparatif entre les résultats des deux étapes précédentes. Elle vise à identifier la cohérence, complémentarité et possibilité d'intégration entre celles-ci. En pratique, lors de cette dernière étape, les effets les plus significatifs de l'ABG/ABS (positifs, négatifs, inattendus) mis en évidence lors de l'étape 1 seront comparés aux résultats les plus significatifs (positifs/négatifs/inattendus) et aux déterminants qui s'y rapportent, identifiés lors de l'étape 2. Les relations potentiellement fortes ou faibles seront examinées et les mécanismes par lesquels elles se mettent en place (ou non) seront analysés.

En ce qui concerne la prise en compte d'un scénario contrefactuel par rapport auquel évaluer les effets de l'ABG/ABS, les évaluations complexes comme celle-ci ne permettent ni la construction d'un modèle contrefactuel global, ni l'identification de situations contrefactuelles globales existantes dans la réalité¹⁶ (voir l'Issue Paper cité). Des alternatives contrefactuelles ont été donc identifiées au cas par cas dans la réponse aux différentes questions.

¹⁴ Ces tests sont menés simultanément en Tunisie, au Mali et en Zambie.

¹⁵ Les questions sont résumées dans le volume 3, en annexe 11, 15 et 17.

¹⁶ L'identification de situations contrefactuelles est possible dans l'évaluation de projets limités dans le nombre de mesures ainsi que dans leur application spatiale et temporelle, comme les transferts conditionnels de liquidités, ou autres projets similaires.

Le scénario alternatif le plus courant – particulièrement approprié pour l'étape 1 de la méthodologie proposée – est représenté par l'utilisation de l'instrument projet, par opposition à l'ABG/ABS. En ce qui concerne l'étape 2, les contrefactuels ont surtout concerné des alternatives de politiques économiques (ou carrément des pays 'alternatifs') considérées tant dans les analyses statistiques que dans l'analyse historique de l'évolution du pays.

Pour chaque question d'évaluation, l'équipe d'évaluation a élaboré un certain nombre de critères de jugement et d'indicateurs. Les critères de jugement sont les éléments qui permettent d'apporter une réponse complète à la question d'évaluation. Ils sont renseignés par une série d'indicateurs, eux-mêmes alimentés par une collecte d'informations réalisée lors des phases documentaires et de terrain.

L'information recueillie lors de ces deux phases (le vol. 3 reprend toute l'information collectée par indicateur) a été analysée afin de procéder à la validation/invalidation des critères de jugement auxquels elle se réfère. Sur cette base, les évaluateurs ont élaboré des réponses aux questions d'évaluation. Les conclusions sont formulées à partir des réponses aux questions d'évaluation et débouchent sur une série de recommandations orientées vers un appui à l'amélioration des stratégies et programmes actuels et futurs de la CE (Cf. Chapitre 6) centrées sur l'aide budgétaire.

3.1.3. Le processus d'évaluation

Le schéma suivant synthétise les différentes étapes de l'évaluation ainsi que les produits de chaque étape et l'annexe 6 reprend de façon détaillée l'approche méthodologique suivie.

Figure 4 : Processus de l'évaluation- Étapes et activités



3.1.4. Méthodes de collecte et d'analyse des données

Les réponses aux questions d'évaluation se sont fondées sur :

- L'analyse documentaire, y compris documents stratégiques et contractuels (PIN, Conventions de financement, Rapports de suivi, rapports d'évaluations), etc... (voir annexe 2) ;
- L'analyse des données de CRIS ainsi que de la documentation relative au cycle des programmes/ projets qui ont permis d'approfondir l'analyse au niveau des activités et des réalisations (ou produits) programmées et effectivement réalisées (efficacité) ; la correspondance qualitative et quantitative entre allocations et engagements financiers dans les phases d'instruction et de réalisation des interventions ; (voir annexes 7-8) ;
- Environ 108 entretiens avec : i) des fonctionnaires des services de la Commission Européenne à Bruxelles et en Tunisie (entretiens avec 18 personnes) ; ii) des représentants des autorités nationales (35 personnes et 25 personnes à la chambre des députés) : personnel du MDCI chargé de la programmation et coordination de la coopération avec l'UE et de la gestion et du suivi des différents programmes sectoriels ; responsables des programmes / projets et/ou des secteurs qui s'y réfèrent, y compris le personnel des unités de gestion (UGP) des projets sélectionnés ; représentants des institutions publiques (ministères, agences) responsables des secteurs d'intervention des initiatives de coopération et ayant été impliqués et/ou bénéficiaires des programmes/projets financés par l'UE ; iii) des représentants des Etats Membres de l'UE (7 personnes) et d'autres bailleurs de fonds (4 personnes) (Banque Mondiale, Banque Africaine de Développement, etc...) ; iv) des acteurs non étatiques : organisations de la société civile, secteur privé, milieu académique (9 personnes suivant la liste détaillée telle que présentée en annexe 3, plus une dizaine d'autres personnes qui ne veulent pas apparaître, voir § 2.4 pour plus de détails). - La méthodologie de collecte de données initialement prévue envisageait deux groupes de discussion (focus group): l'un avec des représentants de la société civile sur les thèmes de la gouvernance et des droits humains, l'autre avec des représentants du secteur privé pour discuter des changements dans l'environnement des affaires. Aucun groupe de discussion n'a eu lieu : dans un tel contexte, l'équipe a estimé que la meilleure alternative était de mener des entretiens individuels, pendant lesquels les représentants des institutions et des organisations intéressées pouvaient s'exprimer de manière moins formelle. En ce qui concerne la société civile, la décision a été prise en consultation avec la DUE, compte tenu des restrictions en vigueur (autorisations préalables obligatoires) alors que pour le secteur privé la décision a été prise à cause de la réticence des individus contactés à participer à ce type de rencontre. Cela est lié à l'adoption récente de la 'Loi sur la Sécurité Economique, qui a eu un effet négatif sur la libre expression des personnes susceptibles de participer.
- Analyse statistique (voir annexe 16).
- Discussions et réunions de briefing et débriefing pendant lesquelles les hypothèses et conclusions préliminaires ont été discutées avec les principaux intervenants.

La documentation recueillie a été systématiquement analysée en utilisant la matrice de réponses détaillées aux questions d'évaluation (cf. Annexes 11-16). Toutes les sources utilisées sont répertoriées en détail dans la matrice d'évaluation.

Toutes les informations et les données recueillies à partir de diverses sources (documents, base des données, informations qualitatives orales) ont été croisées, c'est-à-dire analysées et comparées pour vérifier les hypothèses et les réponses préliminaires, afin de fournir les éléments clés pour la formulation des constats aux questions évaluatives, des conclusions et des recommandations de cette évaluation.

La démarche de jugement appliquée est une synthèse prenant en considération :

- Les informations recueillies sur le contenu et la valeur des indicateurs associés à chacun des critères de jugement, tels que définis lors de la phase de démarrage de l'évaluation, et revus ou précisés (pour une minorité d'entre eux) soit lors de la phase documentaire, soit lors de la phase de terrain ;
- La recherche de cohérence entre les jugements associés à une même question d'évaluation et entre tous les jugements émis ;
- La recherche de simplicité et de clarté dans la formulation des jugements ;
- Le souci de présenter des jugements à partir desquels il est possible de répondre de façon précise et exhaustive aux questions d'évaluation ;
- La visualisation des jugements de façon quantifiée, sur une échelle allant de 'faible' à 'très bien' ;
- Les observations du groupe de référence.

3.2. LIMITES DE L'ÉVALUATION

Malgré la recherche d'un équilibre entre les phases successives et de l'optimisation du temps alloué, l'exercice d'évaluation a ses limites, qui tiennent principalement :

- à la nécessité d'adéquation en cours de route de nouveaux TdR élaborés au sein du CAD qui a apporté des changements assez radicaux, notamment le passage de 10 à 24 QE, sur 21 questions évaluatives de base.¹⁷
- à des faiblesses de la matrice utilisée qui a entraîné la définition d'indicateurs multiples, lesquels ont parfois donné lieu à des réponses similaires et par là à des répétitions et redondances des réponses aux questions des niveaux 1,2 et 3 de l'étape 1.
- aux lourdeurs du processus de mobilisation de la documentation en dépit de la collaboration des représentants de la CE, tant à Bruxelles qu'à Tunis.
- aux limites de la mémoire institutionnelle, c'est-à-dire à l'indisponibilité de certaines informations ou d'interlocuteurs clés due à la rotation du personnel au Siège, à la DUE, ainsi que dans les départements ministériels et autres organisations concernées ;
- à la durée de l'évaluation : certaines informations recueillies en début de mission s'avèrent caduques ou dépassées un an plus tard.
- aux limites de la démarche de jugement qui dépend notamment des limites des données collectées auxquelles s'ajoutent :
 - les opinions parfois divergentes, ou du moins à nuancer, entre experts du siège, de la DUE, du gouvernement tunisien et des projets,
 - les opinions parfois biaisées de certains interlocuteurs qui ne souhaitent pas être trop critiques vis-à-vis d'un partenaire financier et technique aussi important que l'Union européenne.

Malgré ces difficultés, par des recoupements systématiques des éléments accumulés sur un même thème, les évaluateurs sont parvenus à énoncer des jugements dont ils estiment qu'ils reflètent assez correctement la vérité, si tant est que cette notion absolue puisse s'appliquer en matière d'évaluation (exercice comportant nécessairement une part de subjectivité, que les techniques d'évaluation permettent de minimiser).

¹⁷ L'équipe en accord avec le Groupe de Référence a retenu un total de 24 QE en raison de la nécessité d'avoir des questions découpées par secteur.

4. REPONSES AUX QUESTIONS D'ÉVALUATION

L'objet de ce chapitre est de présenter les constats les plus importants qui ressortent des réponses aux questions évaluatives. L'équipe a suivi une double démarche pendant la phase de synthèse, soit :

- un travail préliminaire d'analyse et de synthèse structuré suivant les 24 questions évaluatives retenues pour l'évaluation, travail qui est présenté dans le volume 3, annexes 11-17 ; et
- un travail de synthèse qui regroupe les thèmes qui ressortent de plusieurs questions évaluatives, afin de mieux mettre en évidence les constats les plus importants, et par cela, d'améliorer la lisibilité du rapport de synthèse.

Les réponses fournies par l'équipe aux questions d'évaluation s'appuient sur la validation/invalidation des critères de jugement associés à chaque question réalisée sur la base des informations collectées pour les indicateurs afférents à ces critères. Les détails de cette analyse (données collectées, ensemble des constats liés aux critères de jugement) figurent dans la matrice d'évaluation (vol 3), ainsi que dans les fiches de présentation des opérations d'appui budgétaire évaluées (Vol. 2, annexe 8).

4.1. STEP 1 – NIVEAU 1. QUESTIONS RELATIVES AU NIVEAU 1 DE LA LOGIQUE D'INTERVENTION : LA QUALITE DES PROGRAMMES

Selon les TdR de l'évaluation, les questions relatives au niveau 1 de la logique d'intervention ont pour objet l'évaluation du contenu des programmes par rapport au contexte. Notamment elles concernent les quatre points suivants :

- les composantes (les inputs) des programmes jugées par rapport aux critères stratégiques de l'aide budgétaire ; (QE 1.1)
- la pertinence des programmes par rapport au contexte économique et social du pays et à ses stratégies de développement ; (QE 1.2)
- la prise en compte par les programmes des critères d'éligibilité et des capacités spécifiques du pays ; (QE 1.3) et
- la présence dans les programmes d'inputs non financiers (AT et dialogue) alignés avec les systèmes et les priorités du gouvernement (QE 1.4).

4.1.1. *Les composantes des programmes et leur disponibilité effective (QE 1.1)*

Les inputs des programmes d'ABG comprenaient des fonds, des conditionnalités et un cadre très articulé de dialogue tandis 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.

Tableau 5 : Schéma des inputs prévus - et effectivement fournis

	Facilité d'Ajustement Structurel I, FAS I (1996-1998)	Facilité d'Ajustement Structurel II - FAS II (1999-2001)	Facilité d'ajustement structurel III, FAS III (2002-2004)	Facilité d'Ajustement Structurel IV - FAS IV (2005-2009)
MONTANT TOTALE ALLOUE AU PROGRAMME, dont	100,000,000	80,000,000	80,000,000	78,000,000
DIALOGUE SUR LES POLITIQUES	✓	✓	✓	✓
AIDE BUDGETAIRE	✓	✓	✓	✓
Montant Aide Budgétaire alloué	100,000,000	80,000,000	79,500,000	77,750,000
Montant Aide Budgétaire déboursé	100,000,000	80,000,000	66,906,000	77,750,000
% Aide Budgétaire alloué/déboursé	100.00%	100.00%	84.16%	100.00%
SUIVI & EVALUATION	x	x	✓	✓
Montant suivi & évaluation alloué	-	-	500,000	250,000
Montant suivi & évaluation déboursé	-	-	198,470	121,107
% S&E alloué/déboursé	-	-	39.69%	48.44%

	Programme de modernisation de l'enseignement supérieur en Tunisie - PAMES (2004-2007)	Appui à la réforme de l'enseignement secondaire (2006-2008)	Programme d'appui à la mise à niveau de la formation professionnelle - MANFORM II (2008-2009)
MONTANT TOTALE ALLOUE AU PROGRAMME, dont	48,000,000	30,000,000	30,000,000
DIALOGUE SUR LES POLITIQUES	✓	✓	✓
AIDE BUDGETAIRE	✓	✓	✓
Montant Aide Budgétaire alloué	47,000,000	29,400,000	29,300,000
Montant Aide Budgétaire déboursé	45,800,000	26,280,000	28,667,733
% Aide Budgétaire alloué/déboursé	97.45%	89.39%	97.84%
ASSISTANCE TECHNIQUE	✓	✓	✓
Montant d'AT alloué	750,000	300,000	400,000
Montant d'AT déboursé	834,900	303,374	91,360
% AT alloué/déboursé	111.32%	101.12%	22.84%
SUIVI & EVALUATION	✓	✓	✓
Montant suivi & évaluation alloué	250,000	300,000	300,000
Montant suivi & évaluation déboursé	50,290		50,397
% S&E alloué/déboursé	20.12%	0.00%	16.80%

Source : Elaboration de l'équipe sur la base des données CRIS. Les montants sont repris des contrats enregistrés en CRIS. Les dates indiquées font référence à la période de réalisation.

L'analyse des différentes catégories d'inputs prévus et fournis fait ressortir que :

- Les fonds engagés par la CE au titre de l'appui budgétaire ont été déboursés presque intégralement et transférés à la Banque Centrale comme prévu (CJ111) ;
- La correspondance entre les inputs non financiers d'assistance technique et de renforcement des capacités prévus par les opérations d'ABS et les inputs effectivement fournis n'est pas évidente dans le cas de MANFORM II (voir ci-dessous), mais elle paraît bonne pour les autres programmes (CJ112) ;
- L'ampleur et l'articulation du cadre de dialogue politique et sur les politiques, dans lequel les programmes d'AB s'insèrent et auquel ils contribuent, représentent une des caractéristiques spécifiques de l'AB en Tunisie et, plus en général, dans la région (CJ113).

Les fonds

Les fonds pour les sept opérations d'appui budgétaire faisant l'objet de l'évaluation couvraient 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.

L'assistance technique

Comme le montre le tableau, 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 diagnostiques¹⁸) 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 (CJ112).

Le cadre de dialogue

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 sont prévues seulement 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 (CJ113).

¹⁸ Voir ci-après (niveau 2).

4.1.2. La cohérence des programmes par rapport aux approches et aux stratégies de la CE et leur pertinence par rapport au contexte économique et social et aux politiques du gouvernement (QE 1.2)

L'AA et les Plans nationaux de développement

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 (CJ121).

D'autre part, les Plans quinquennaux de développement établis par le gouvernement ont incorporé les axes et les objectifs de l'AA, les traduisant en plans d'action politico-économiques. De cette manière, les objectifs, les résultats et les cibles envisagés par les opérations d'AB ont pleinement reflété les plans de développement du gouvernement et les réformes spécifiques inscrites dans ces plans. Ceci ressort fortement 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, le lien entre les programmes et les réformes établies par les Plans de développement du gouvernement ressort de manière particulièrement détaillée (CJ124).

Dans ce cadre général, les programmes spécifiques ont été structurés de façon à aider le gouvernement à relever les défis majeurs des réformes à mettre en œuvre et l'on peut remarquer un niveau élevé de correspondance entre les objectifs et les matrices de conditionnalités des programmes d'AB et les objectifs et les actions visés dans les plans de développement du gouvernement, que ce soit le IXème Plan (FAS I et II) ou le Xème Plan (FAS III, FAS IV, PAMES, PARES, MANFORM).

Les programmes régionaux, les aides-projets et les différentes interventions sectorielles (CJ122)

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.

Bien que les références croisées entre les programmes d'AB nationaux et les programmes régionaux de la CE soient très faibles, ces derniers ont appuyé les processus d'intégration régionale dans le domaine des infrastructures et en vue de l'établissement d'un cadre réglementaire régional, domaine cohérent avec ceux qui sont appuyés par les ABG nationaux.

En ce qui concerne les liens entre les programmes d'AB, les politiques sectorielles du gouvernement et les autres programmes de la CE et des autres bailleurs, dans les documents des ABG les références sont faibles, ou quasi absentes dans les FAS I et II, selon le style des anciens programmes d'ajustement structurel. À partir de la FAS III, les documents semblent être plus interdépendants. 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'approche de la CE en matière d'appui budgétaire (CJ123)

Si l'on considère les *Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support*, publiées par EuropeAid en 2007, ainsi que d'autres documents d'orientation précédents, 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 et l'objet et la modalité de gestion des conditionnalités.

Les conditions d'éligibilité, et en particulier le cadre de gestion des finances publiques, n'ont pas fait l'objet d'évaluations systématiques. Les tranches variables ont été 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.

D'après les informations collectées et les analyses conduites, ces choix reposent sur des spécificités du contexte :

- *Cadre de gestion des finances publiques.* En 1995 le pays avait déjà une expérience presque décennale d'ajustement structurel en partenariat avec la Banque Mondiale et le FMI. Durant ces années, les finances publiques avaient fait l'objet d'analyses approfondies et d'un suivi systématique. La FAS I se pose en continuité avec cet exercice, bien que le nouvel objectif de l'AA en élargisse radicalement l'horizon. Dans les DTA de la FAS I, parmi les conditions d'éligibilité, on mentionne explicitement les accords d'ajustement structurel avec la BM et le FMI (DTA, page 15). Sur la période considérée par l'évaluation, d'autres exercices d'évaluation des finances publiques tunisiennes ont été réalisés et 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 finir avec le rapport PEFA¹⁹ de publication récente.
- *Matrices de conditionnalité.* 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, était en mesure d'assurer 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. Les CF se référaient explicitement à ce cadre stratégique, mais les matrices de conditionnalité des programmes visaient plutôt des actions spécifiques liées à la mise en œuvre des réformes, agissant comme aide-mémoire ou tableaux de bord pour le suivi des processus de réforme envisagés (CJ123).
- *Tranches fixes et indicateurs dans les ABG.* La non-utilisation des tranches variables dans les ABG est due à un critère d'uniformité avec les autres bailleurs de fonds et de meilleure correspondance des tranches fixes à des conditionnalités basées non pas sur des résultats (qu'on pourrait atteindre à des niveaux différents) mais sur des actions pratiques de réforme (qu'on réalise ou pas). Dans les ABS, la situation est différente (voir ci-dessous).
- *Durée limitée à deux ans.* Les ABG considérés ont une durée de deux ans, qui normalement est considérée comme trop courte pour assurer la continuité et la prédictibilité qui devraient caractériser cet instrument d'aide²⁰. Dans l'expérience tunisienne, on a constaté que cette durée limitée a permis de mettre à jour le cadre du dialogue et des conditionnalités s'adaptant aux priorités du processus de réforme spécifique à chaque période, sans porter préjudice à la continuité. En effet, les programmes ont couvert dix ans sans interruptions significatives. La raison de cette spécificité est due au cadre partenarial de l'AA, qui a fourni le contexte de long terme, dans lequel les ABG se sont inscrits (non seulement les programmes de la CE). Le cas des ABS est différent : une approche stratégique sectorielle plus flexible et à long terme, notamment en termes d'AT, leur aurait permis de tirer profit d'une durée plus longue.

Ces particularités ont parfois été interprétées comme des faiblesses (évaluation MEDA, Cour des Comptes). Mais beaucoup d'entre elles pourraient être considérées comme une adaptation justifiée de l'instrument de l'appui budgétaire en fonction du cadre partenarial existant entre la Tunisie et les Banques de développement –d'une part- et entre l'UE et la Tunisie, d'autre part. La méthode d'évaluation basée sur les « 3 STEP » a permis de mettre en exergue la fonction du cadre partenarial et son rôle dès la formulation du programme (CJ123).

¹⁹ Rapport PEFA (*Public Expenditure Financial Accountability report* - Dépenses Publiques et Responsabilité Financière), CE, BM et BAD, 2010.

²⁰ EuropAid,, Guidelines citées. On indique en « au moins trois ans » une durée adéquate pour les ABG.

4.1.3. Le choix des programmes d'AB et leur montage institutionnel (QE 1.3)

Justification du choix de l'AB (CJ132)

La justification du choix de la modalité d'AB n'est pas explicitée de manière détaillée dans les programmes d'ABG. Cela est dû essentiellement au fait que cette modalité d'aide représentait une pratique éprouvée dans le pays. La CF de la FAS I contient des références récurrentes à la décennie d'ajustement structurel de la BM et aux bons résultats produits par cette forme d'aide. Différent est le cas de l'ABS, dont les CF contiennent des justifications plus explicites, qui se réfèrent à « *la bonne qualité de la gestion des finances publiques), de mécanismes de mesure des résultats de la mise en œuvre des politiques..., ainsi que de mécanismes de contrôle des dépenses publiques fiables* » (CF, PAMES - DTA, 3.5, page 38). De plus, la formulation des programmes en général 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, ce qui assure en principe la capacité des programmes à répondre aux priorités du gouvernement ainsi qu'aux besoins et aux capacités du pays.

Montage institutionnel des ABG (CJ131)

Les ABG considérés montrent une forte continuité, marquée par les spécificités suivantes :

- Période de mise en œuvre relativement courte, d'environ 2 ans ;
- Variation réduite des allocations financières, entre 100.000.000 € (FAS I) et 78.000.000 € (FAS IV)²¹ ;
- Cadre stratégique explicitement lié aux objectifs de l'AA ;
- Matrices des conditionnalités couvrant un nombre important d'indicateurs, marqués par un niveau élevé d'hétérogénéité des mesures prévues, comprenant : indicateurs macro-économiques ; indicateurs de processus liés à la réalisation d'activités (lancement des réformes, révision des cadres réglementaires, amélioration des procédures, décisions opérationnelles sur des dossiers importants, comme les privatisations ou des mesures institutionnelles sensibles). La dispersion des mesures est partiellement réduite dans la FAS IV avec le passage au système de conditions de décaissements ou conditions « star » (CJ131).
- Modalités de déboursement presque identiques. Les FAS I, II et IV prévoyaient deux décaissements avec tranches entièrement fixes (quatre avec tranches flottantes dans la III).
- Assistance technique. Absence de composantes spécifiques d'assistance technique complémentaire dans les FAS, compensée par la disponibilité d'AT au niveau des Banques de développement impliquées dans le cofinancement et d'autres programmes de la Commission (CJ131 et CJ112).

Montage institutionnel des ABS (CJ 131)

Les ABS considérés, financés uniquement par la CE, présentent des caractéristiques différentes :

Prolongement de la phase opérationnelle (MANFORM II dure 36 mois) ;

- Réduction significative des montants : de 48 M€ pour le premier programme (éducation secondaire), à 30 M€ pour les programmes suivants. Cette réduction est encore plus importante si l'on tient compte du tout premier ABS, hors évaluation (éducation de base) ;
- Changement dans les conditionnalités et dans la typologie et l'utilisation des indicateurs : 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 attendus du programme, tant en termes de processus que de produit et de véritables résultats de développement (taux de scolarité, etc.). En outre, 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.
- 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, soit divisées en sous-tranches fixes et variables, dont le

²¹ Les allocations d'ABG dans leur ensemble (considérant les prêts fournis à ce titre par la BM et la BAD), par contre, varient d'une manière significative, car la demande de prêts d'AB de la part du gouvernement varie selon la période (voir Tableau 3 ci-dessus).

décaissement des parties variables était lié à l'analyse des performances spécifiques / atteinte des cibles indiquées pour chaque indicateur retenu.

- **Assistance technique** : à partir du Programme d'appui à la modernisation de l'enseignement supérieur en Tunisie – PAMES (2004) une composante d'assistance technique a été introduite qui, dans le cas du Programme d'appui à la réforme de l'éducation secondaire – PARES, incluait aussi l'achat d'équipement.

4.2. STEP 1 – NIVEAU 2. QUESTIONS RELATIVES AU NIVEAU 2 DE LA LOGIQUE D'INTERVENTION : LA QUALITE DES REALISATIONS DIRECTES

Selon les TdR de l'évaluation, les questions relatives au niveau 2 de la logique d'intervention ont pour objet l'évaluation des produits directs des programmes, notamment :

- les effets directs causés par le transfert des fonds ; (QE 2.1)
- les effets directs causés par la mise en œuvre d'un cadre de dialogue sur les politiques de développement du gouvernement ; (QE 2.2), et
- les effets directs causés par les programmes en termes de renforcement des capacités et d'alignement et d'harmonisation de l'aide, y compris la coordination entre les différents partenaires internationaux (QE 2.3).

4.2.1. Augmentation du contrôle du gouvernement sur les fonds de la coopération internationale (QE 2.1).

Quantité et pourcentage (CJ211)

Les fonds de coopération internationale en faveur de la Tunisie sur la période 1996-2008 s'élèvent globalement à environ 10 Milliards d'Euro, dont presque 50% sous forme de prêts concessionnels. Ces derniers, étant des emprunts de l'Etat vis-à-vis d'institutions financières internationales (BM, BAD et BEI) ou régionales (FADES et BID), passent tous par le budget de l'Etat. Outre la CE, les bailleurs de fonds qui ont utilisé la modalité AB sont la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement.

Des fonds concessionnels octroyés par l'instrument de l'AB existent depuis la deuxième moitié des années 1980 (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'appui budgétaire (ajustement structurel) dont le pays bénéficiait auparavant. En 1999, la BAD a joint le groupe, et récemment la France et d'autres bailleurs de fonds envisagent eux aussi d'y participer.

Même si les quantités d'AB et leur pourcentage sur les flux concessionnels globaux ont augmenté au cours du temps, le poids relatif de l'AB sur la dépense publique est resté modeste : en 2006 le montant global de l'AB était équivalent à 1,55% des dépenses, en 2007 et 2008 il était respectivement de 1,90% et de 0,61%. Ceci explique pourquoi 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 étaient moins une source de financement qu'un « accompagnateur » utile ayant soutenu le mouvement tunisien de réformes économiques.

Prévisibilité (CJ212)

Dans cette optique, les différences modestes, quand elles existent, entre prévisions et décaissements et 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.

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.

Le Rapport PEFA, Indicateur D-1 « prévisibilité de l'Appui budgétaire »; donne une note D+ qui est la résultante d'un 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'un 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 » (CJ212).

4.2.2. Les modalités et le contenu du dialogue sur les politiques et de l'AT, et les relations entre les deux (QE 2.2)

L'espace de dialogue au niveau des programmes (CJ221)

Le caractère des programmes d'AB comme résultats du dialogue complexe mis en place par l'AA et – en même temps- espaces dans lesquels ce dialogue se développe et se spécifie (voir 4,1.1 ci-dessus) a été souligné.

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'information et de points de vue tout au long des processus de réforme. Ce dernier est plus informel et continu dans les FAS, tandis 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 prospectives de la BM²²) 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 problématiques spécifiques²³, 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 limitée²⁴. 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 (CDMI) 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 majeure des services techniques internes de la CE en mesure de mener le dialogue, et pas seulement des consultants.

²² « Forward looking studies » BM, Project Performance Assessment Report (ECAL I, II, and III), 2004.

²³ 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.

²⁴ 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.

Les conditionnalités aident le suivi des réformes (CJ222)

En ce qui concerne les conditionnalités, il faut remarquer que dans les ABG, mais en partie également dans les ABS, les indicateurs de processus sont plus importants que ceux de résultat (voir ci-dessus). Dans d'autres contextes, ces aspects pourraient indiquer une faible confiance entre les parties et le besoin de contrôler la gestion du bénéficiaire de la part du bailleur de fonds. Dans le contexte tunisien en revanche, l'existence d'un cadre plus ample de partenariat politique a permis d'utiliser des niveaux diversifiés de dialogue (Comité / sous-comités / programmes) d'une part. D'autre part, l'établissement d'un tableau de bord opérationnel au niveau des programmes d'AB a permis : i) au gouvernement et aux bailleurs de fonds de suivre de près certains passages cruciaux des réformes, en pouvant intervenir par des études ciblées et/ou des avis sur le processus en marche ; et ii) de créer une sorte de discipline externe, qui facilite certains passages politico-institutionnels internes (c'est ce qui arrive souvent dans les processus politiques internes aux Etats membres de l'UE ou aux pays de l'élargissement).

L'AT aide à formuler et à suivre les réformes et favorise le dialogue (CJ 142-CJ 221)

L'AT ne fait pas directement partie des programmes d'aide budgétaire générale évalués. Toutefois, 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 l'analyse économique, ont contribué au bon ciblage des réformes et ont fourni une base de référence 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 menés au niveau de la Délégation de l'UE en Tunisie.

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*²⁵ ; *l'Actualisation de l'Evaluation du secteur privé- Relever le défi de la mondialisation - 2000*²⁶, *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.

Outre les études, les expertises internes des partenaires, notamment de la Banque Mondiale, et les expertises disponibles sur d'autres projets d'AT ont été utilisées pour réviser et/ou commenter les nombreuses études produites par le gouvernement faisant suite aux conditionnalités des ABG.

²⁵ Ces deux travaux sont fondamentaux pour la formulation et le suivi des FAS I et II (et des ECAL I et II, et du PAC I).

²⁶ L'étude détaille les contraintes limitant la compétitivité du secteur privé au niveau des barrières juridiques et administratives, de l'accès au financement, etc., et formule des recommandations précises, dont une bonne partie rentre dans les matrices des ABG, à partir de la FAS III.

Dans le contexte de l'appui budgétaire général, l'expérience positive de l'AT (hors FAS, mais liée à l'ABG), comme instrument de développement des capacités et outil flexible combiné avec le dialogue sur les politiques, a amené la CE à inclure des composantes d'AT dans les nouveaux programmes, qui sont hors évaluation. C'est le cas par exemple du PAGBO, où l'AT est aussi mise en œuvre par des instruments comme TAIEX, où par des jumelages (P3A) qui garantissent une forte appropriation de la part des bénéficiaires et une exécution flexible.

Dans les ABS, en général, l'AT est partagée sur deux volets : une partie est destinée à appuyer le CDMT dont la mise en œuvre est une des conditionnalités pour les décaissements ; une partie est plus flexible et liée à la mise en œuvre de la réforme sous-sectorielle. La partie en appui au CDMT a été bien utilisée et a contribué à initier et à étendre le processus d'adoption du CDMT, qui est encore en cours et représente une des améliorations les plus importantes dans les politiques budgétaires du pays. La partie restante a été utilisée en complément à la première partie, ou n'a pas été utilisée comme dans le cas de MANFORM II.

Enfin, des considérations sur la gestion de l'AT sont nécessaires. En fait, l'enveloppe AT est gérée par le gouvernement, mais dans de nombreux cas celui-ci utilise la DUE et –par son intermédiaire- les Contrats Cadre²⁷ 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.

4.2.3. L'alignement et l'harmonisation (QE 2.3)

L'alignement par rapport aux objectifs du gouvernement (CJ222)

Le niveau élevé de correspondance entre les programmes d'AB et les objectifs et les orientations des Plans de Développement a facilité l'établissement d'un cadre d'évaluation des performances aligné sur les systèmes gouvernementaux, 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 intervenants au cours de la mission de terrain ont fait ressortir les acquis suivants :

- partage des indicateurs macroéconomiques (BCT-Institut National de Statistique) ;
- suivi conjoint gouvernement / partenaires des conditionnalités des programmes ABG ;
- suivi conjoint gouvernement / CE (seul partenaire) sur les programmes ABS ;
- pour les FAS, la bonne coordination et l'échange constant d'informations entre les cofinanciers et le gouvernement ont contribué à une certaine flexibilité dans l'appréciation de la réalisation de mesures complexes ;
- l'expérience acquise au cours de la mise en œuvre des programmes d'ABS a mené à l'adoption de modalités simplifiées pour la vérification de la réalisation des indicateurs et à reconnaître la contribution au dialogue et à l'alignement de la composante d'AT, qui a été étendue aux nouveaux programmes tant d'ABS que d'ABG. (CJ222)

La coordination, l'harmonisation entre les partenaires internationaux et l'approche sectorielle (CJ231)

Les programmes d'ABG pris en compte (les seuls qui sont cofinancés) sont marqués par un niveau élevé d'harmonisation et de coordination parmi les bailleurs de fonds, tant dans les phases de programmation que dans les phases de suivi et de négociation²⁸. En fait, les matrices de

²⁷ Avec des délais qui permettent d'accéder à des ressources de qualité.

²⁸ Chaque programme comprend une phase de programmation qui concerne notamment l'étude des réformes en préparation, à l'aide d'analyses réalisées par le gouvernement et par les partenaires. Dans cette phase, les priorités et les objectifs des programmes sont discutés, convenus et traduits en matrices de conditionnalités. La mise au point de

conditionnalités, les missions de préparation et de suivi et les décisions relatives aux décaissements deviennent 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 / réalisation / évaluation que par les considérations des bailleurs de fonds et du gouvernement au cours des missions de terrain. En ce qui concerne l'évaluation des conditionnalités, les trois bailleurs de fonds ont adopté une position identique, notamment en ce qui concerne la tranche TIC –seule conditionnalité non atteinte- qui n'a été décaissée par aucun des trois bailleurs de fonds. Avec la FAS IV, les rapports de suivi qui étaient liés aux décaissements des tranches star sont issus de missions de suivi conjointes entre la Commission Européenne, la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement. 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 aidé à accélérer le rythme de ces réformes.

En dehors de l'ABG, l'harmonisation avec les autres bailleurs de fonds paraît très faible voire absente. Dans un secteur comme l'éducation, différents bailleurs de fonds importants interviennent simultanément, utilisant des instruments différents, chacun ayant ses instances séparées de dialogue, ses cibles, ou conditionnalités, ses instruments d'AT et de suivi. En général, bien que tous les partenaires convergent sur les plans du gouvernement, on ne peut pas parler d'approches sectorielles au sens propre du terme (OCDE-CAD). Ces approches impliquent que le gouvernement soit au poste de pilotage (critère effectivement satisfait), mais aussi que les partenaires internationaux gèrent leurs contributions de manière harmonisée et complémentaire sous la coordination du gouvernement (critère pas encore satisfait). 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 liés (voir ci-dessous). 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. Quelques améliorations ont été enregistrées, même si elles concernent des projets plus récents hors du champs de l'évaluation (montage du PEFESE actuellement en cours).

Le problème de la faible coordination et de la faible harmonisation des interventions sectorielles des grands bailleurs de fonds (exception faite des grandes orientations, qu'ils partagent largement, et des domaines spécifiques comme l'ABG, dans lesquels il y a une intégration stricte) a des causes différentes, et notamment :

- une faible approche sectorielle ne permet pas de trouver, dans des secteurs clé comme l'éducation, des interlocuteurs gouvernementaux qui jouent le rôle de coordination et d'orientation, comme c'est le cas pour le MDCI en matière de réformes économiques ;
- la double responsabilité, par rapport aux bailleurs de fonds, des ministères sectoriels et du MDCI, et la gestion séparée –à l'intérieur du MDCI- des différents grands bailleurs. Le système est compliqué. Une approche sectorielle opérationnelle pourrait le simplifier. Entre-temps, il serait utile de promouvoir des instances de coordination et d'harmonisation entre les intervenants, promues par l'un des partenaires.

ces matrices implique une connaissance du processus de réforme envisagé, et une prise de position de la part des partenaires, de manière à cibler les passages mesurables les plus sensibles et représentatifs de la réalisation des contenus qu'ils entendent appuyer. Cette phase est accompagnée par une négociation, qui est généralement assez longue (plusieurs mois), pour trouver un accord sur les matrices. La négociation ré-intervient dans les phases de suivi des réalisations, car il s'agit d'apprécier si et dans quelle mesure les conditionnalités ont été accomplies. Les négociations sur les réalisations ont été parfois très complexes et ont souvent impliqué des retards dans les décaissements. Cela démontre que l'accomplissement des conditionnalités n'est pas un acte formel, mais un véritable défi pour le gouvernement, qui –l'ayant accepté et inscrit dans son propre programme- l'utilise comme un élément d'autodiscipline, pour mieux cibler ses énergies internes et mieux surmonter d'éventuelles résistances provenant de l'extérieur.

La cohérence interne et la complémentarité des AB et des autres programmes de la CE (CJ232)

Une approche *cluster*²⁹ 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 ancrées dans les grands axes de l'AA. En effet, ces stratégies couvrent des ensembles (ou *clusters*) de programmes, sans pour autant que des mécanismes de coordination opérationnelle entre ces programmes ne soient envisagés. La coordination est assurée par plusieurs facteurs, et notamment : au niveau des opérations de la CE, grâce à des échanges continus entre les différents gestionnaires de projets/programmes et à l'organisation thématique de la DUE ; au niveau de la cohérence stratégique, grâce à la forte complémentarité envisagée dans la formulation des différentes actions ; et au niveau de la convergence et de la coordination institutionnelle, grâce à la forte appropriation du gouvernement.

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 7 interventions pour un total d'environ 140,5 millions d'Euro (ou 8 interventions pour 170,5 M€, BEI incluse), soit 14,5% du montant total alloué. Enfin, en ce qui concerne le macro-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.

La réduction des coûts de transaction (CJ233)

Les missions de terrain ont vérifié que le haut niveau de coordination et d'harmonisation atteint a permis aux bailleurs de fonds d'optimiser l'utilisation des ressources, et au gouvernement d'économiser du temps et de l'énergie en termes de suivi, de réunions et de production de documents. Ceci a donné 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, éventuellement, 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 aurait pu dégager des économies ultérieures.

Cette situation ne se répète pas dans le cas des ABS. Le fait que la CE soit le seul bailleur qui intervienne 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 par le nombre de bailleurs, des négociations, des instances de dialogue et des travaux techniques.

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.

La cause principale du manque de réduction des coûts de transaction dans les domaines hors ABG est la faiblesse de l'approche sectorielle, au sens illustré ci-dessus.

²⁹ L'expression « approche cluster » est utilisée ici de manière générique pour désigner la combinaison de différents instruments d'aide relativement indépendants produisant un effet synergétique. Par rapport à l'approche sectorielle, cette expression désigne plutôt la complémentarité d'actions différentes gérées par un ou plusieurs bailleurs de fonds, même dans des secteurs différents. Dans la littérature sur le développement l'expression « approche cluster » est utilisée avec des significations différentes. Par exemple, on parle d'approche cluster pour désigner un mécanisme de coordination d'aides humanitaires (Nations Unies), ou pour identifier l'ensemble des entreprises interconnectées dans une filière (chaîne) de valeur, ou dans d'autres contextes.

4.3. STEP 1 – NIVEAU 3. QUESTIONS RELATIVES AU NIVEAU 3 DE LA LOGIQUE D'INTERVENTION : LE PROCESSUS DE REFORME DU GOUVERNEMENT ET LE ROLE DE L'AB

4.3.1. Eclaircissements méthodologiques

Avant d'aborder l'évaluation aux prochains 'niveaux' de la logique d'intervention, des éclaircissements méthodologiques sont nécessaires. À partir du Niveau 3, on évalue les effets indirects des programmes d'AB. On formule des appréciations ayant trait à des situations qui font partie de l'actualité économique et sociale du pays, comme le contenu et les résultats de certaines réformes appuyées par les programmes évalués. On cherche à identifier les liens de cause à effet entre les programmes évalués et ces résultats, liens qui souvent ne sont pas observables directement et doivent être supposés, par défaut. Les notes suivantes aident à saisir la démarche suivie :

- a. La période de référence. L'évaluation considère la période de 1995-96 à 2007-08. Pendant cette période le gouvernement, avec l'appui de ses partenaires internationaux, a achevé des processus de réforme complexes et ambitieux, dont les acquis font de la Tunisie un des pays les plus réformateurs de la région. Naturellement, comme on le verra, de nombreuses réformes nécessitent des progrès ultérieurs et d'autres doivent être abordées avec plus de détermination. Ces dernières années, et notamment à partir de 2007-2008 avec les premiers signes de la crise économique internationale, les faiblesses du processus (particulièrement en ce qui concerne les politiques d'investissement et d'emploi) ont été au centre des préoccupations du gouvernement (XI Plan) et du dialogue entre la Tunisie et ses partenaires. La conscience des limites des progrès accomplis et des nouveaux défis est présente dans l'évaluation, en filigrane, mais ces limites ne devraient toutefois pas influencer négativement le jugement global sur les acquis des dix premières années qui ont suivi la signature de l'AA avec l'UE (voir aussi le chapitre 4.4).
- b. Le partenariat global et l'ABG. La condition particulière de l'AB en Tunisie (et notamment de l'ABG) a été de faire partie d'une architecture de partenariat international, ayant au centre l'AA avec l'UE, fortement appuyé également -pour ses effets de stabilisation et d'intégration- par les institutions de Bretton Woods et la BAD (voir la figure 24). Au delà des appréciations sur cette condition (jugée par l'évaluation comme un des principaux facteurs du succès de l'AB) qui seront développées par la suite, il est important de souligner ici un mécanisme qui influence toute l'action de l'AB (notamment de l'ABG) et qu'il faut garder à l'esprit dans la lecture de ce rapport. L'ABG est un instrument qui rend *pratique et crédible* le partenariat global et le dialogue politique / sur les politiques relatif aux grandes réformes économiques et sectorielles. La dimension *pratique* est donnée par le fait que l'AB crée un espace conjoint pour la discussion du contenu et le suivi des réformes, avec un dialogue spécifique, un cadre de changements vérifiables, des appuis techniques et des ressources financières. La *crédibilité* est donnée par le fait que l'AB est une preuve de l'engagement direct des partenaires internationaux en appui aux réformes dont les principes et les objectifs sont affichés dans le partenariat global. Etant donné cette condition, il est possible que la contribution 'externe' à certaines décisions du gouvernement -par exemple, la décision fondamentale d'allouer les recettes des privatisations au service de la dette- soit identifiable dans un mix (non désagrégable) de facteurs, comprenant le dialogue de haut niveau sur les politiques, mais aussi les contributions spécifiques de l'ABG. L'ABG peut avoir agi d'une manière directe, par ses conditionnalités spécifiques, son dialogue rapproché, des AT ciblées, et sa participation financière. Mais il a certainement agi de manière indirecte par le renforcement du dialogue sur les politiques. Quand il y a de grands enjeux et de grandes opportunités au niveau du

partenariat global, comme dans le cas de la Tunisie, cette deuxième manière de fonctionner de l'ABG est beaucoup plus importante que la première.

- c. **La preuve de la contribution directe.** Certaines mesures ont aussi été mises en œuvre grâce à la contribution directe des AB et, globalement, les réalisations du gouvernement n'auraient pas été les mêmes sans l'appui des AB. Des entretiens avec les partenaires des deux parties, il apparaît que plusieurs réflexions stratégiques conduites ensemble et certaines études menées conjointement ont eu un effet direct sur le contenu des réformes (de la réforme fiscale, aux privatisations, à la restructuration de la dette publique, etc.). Egalement, des négociations parfois dures ont été menées sur certains points, tant dans la phase de formulation des programmes que dans celle de suivi et d'appréciation des conditionnalités. Les informations recueillies contiennent des épisodes spécifiques, notamment pour les FAS les plus récentes, comme dans le cas de la tranche TIC de la FAS III, la seule tranche n'ayant pas été payée car les partenaires ont jugé que les procédures d'attribution de la deuxième concession pour le téléphone mobile n'étaient pas transparentes. D'autres cas ayant généré des contentieux entre les partenaires, qui se sont toutefois résolus positivement après des négociations serrées, ont été rapportés, pour la FAS IV : le retard dans l'adoption de la législation permettant aux étrangers d'acquérir un quota majoritaire dans les assurances a entraîné de gros retards dans les décaissements ; les mesures prises par la BCT pour contrôler la capacité des banques de gérer les crédits à risque n'étant pas considérées adéquate, les partenaires ont requis une rectification formelle de la position de la BCT, qui a été effectuée ; sur l'assurance-maladie, l'arrêt du décaissement pendant un certain temps a permis au gouvernement de repenser et réorienter la réforme selon des lignes convenues, notamment en ce qui concernait la consultation des médecins spécialistes. Toutefois, au-delà des épisodes spécifiques, dans un contexte partenarial fort et complexe comme celui-ci, la preuve de la contribution directe doit être plutôt cherchée dans la convergence des résultats par rapport aux engagements communs, dans la coordination et dans la séquence des actions des partenaires (gouvernement et bailleurs de fonds).

4.3.2. Gestion des politiques fiscales et du cadre macroéconomique (QE 3.1)

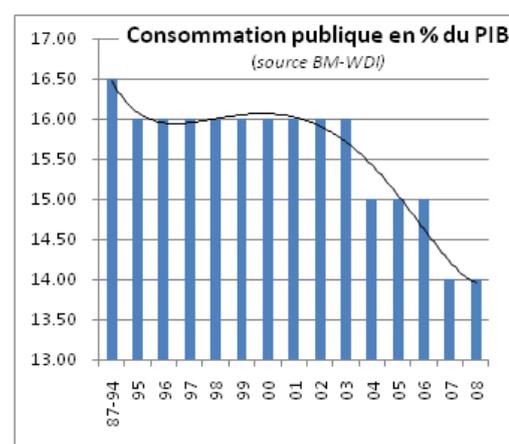
Augmentation des recettes nationales et politique fiscale (CJ311)

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%. Pour sa part, la pression fiscale a augmenté de manière modérée, passant de 20,5 à 22,8% entre 1995 et 2008.

La restructuration et la modernisation de la politique fiscale ont été assez radicales sur la période considérée. La libéralisation des échanges et le démantèlement tarifaire associés à l'Accord 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 croissance du secteur exportateur.

Les FAS, soutenues par la CE, la BM et la BAD, ont accompagné de près ce processus de réforme. En particulier, le thème des réformes fiscales se retrouve dans les différentes FAS qui se sont succédé, y compris :

Figure 5: Consommation Publique



Source : Banque Mondiale - WDI

- L'appui de la FAS I aux « Réformes fiscales pour compenser la perte des recettes douanières dérivant de l'entrée en vigueur de la ZLE ». Les mesures visées sont notamment l'extension et la révision de la TVA.
- La FAS III cible notamment « le renforcement de la stabilité du cadre macro-économique [...] 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 vise « l'adoption d'un plan d'action pour la réforme de la fiscalité ».

Les conditionnalités incluses dans les FAS concernent des mesures concrètes, qui permettent de suivre et d'appuyer le gouvernement dans les passages importants de la mise en œuvre des réformes, telles que : approbation de codes des droits fiscaux et des obligations fiscales, amélioration de la fiscalité des entreprises et rapprochement des régimes fiscaux (*on-shore / off-shore*), extension de la TVA et accélération des délais de remboursement des crédits relatifs, préparation des plans de réforme, etc. Les FAS contiennent également des mesures appuyant l'augmentation des recettes non fiscales comme les privatisations.

Toutes les conditionnalités relatives à la fiscalité contenues dans les FAS ont été satisfaites intégralement (dans quelques cas partiellement), de manière en tout cas à permettre le déboursement des tranches de paiement relatives. Le rapport PEFA de juin 2010 confirme la bonne qualité de la politique fiscale tunisienne et sa fonctionnalité par rapport à la promotion de l'investissement privé. Le rapport identifie également les nouveaux défis de la fiscalité tunisienne en vue de sa rationalisation, de la réduction des multiples dégrèvements coûteux et souvent inefficaces, ainsi que de l'extension de la taxation d'office.

À part les conditionnalités et les activités de suivi et de dialogue qui se sont déroulées en relation à leur réalisation, il faut aussi tenir compte du rôle des études réalisées par les partenaires de l'ABG et/ou par le gouvernement avec l'appui des partenaires (voir Niveau 2 ci-dessus).

Maîtrise du déficit budgétaire (CJ311)

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 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 et plus de 4% avant 1995, grâce à une importante réduction des dépenses de fonctionnement et d'équipement et un accroissement substantiel des recettes. Le financement du déficit a été assuré, essentiellement, par des émissions de Bons du Trésor.

La bonne performance des finances publiques tunisiennes est aussi soulignée par le Rapport PEFA, selon lequel les facteurs suivants sont à considérer :

- La bonne performance des recettes fiscales et non fiscales, hors fiscalité pétrolière : recettes douanières, impôt sur les sociétés, TVA, 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 et l'augmentation des prix du pétrole sur le marché international, particulièrement 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 PEFA, tout comme les conclusions des consultations de l'Article 4 du FMI, insiste sur la nécessité de rationaliser les subventions et de les cibler sur les couches les plus nécessiteuses de la population.

Le rôle des FAS dans l'appui au gouvernement pour la maîtrise de l'équilibre budgétaire concerne les mesures déjà mentionnées relatives à la politique fiscale, ainsi que les mesures de gestion de la dette (voir ci-dessous). Il faut également considérer la contribution financière, en tenant compte des limites mentionnées au point 4.2.1 ci-dessus, la valeur moyenne de l'AB se situant un peu au-dessus de 10% du déficit budgétaire.

La gestion de la dette publique (CJ311)

Les performances en matière de réduction de la dette publique ont été supérieures aux attentes. Le gouvernement a mis en place une politique active de gestion de la dette, a restructuré la dette extérieure pendant la période 2005-2007 et a consacré au moins deux-tiers des recettes de privatisation (la privatisation partielle de Tunisie Telecom a rapporté – en 2006 - 2,35 milliards de dollars aux caisses de l'Etat) à l'allègement de la dette publique. Le taux d'endettement public extérieur enregistre une amélioration significative entre 1995 (38,5% du PIB) et 2008 (28,9%), tendance qui s'est accentuée depuis 2003. Cela correspond également à une réduction de l'endettement total de l'état 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.

L'endettement extérieur global de l'économie tunisienne est également en baisse, 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, négocié en grande partie auprès d'organismes officiels multilatéraux ou bilatéraux (y compris les banques de développement), et que 75% a été contracté à des taux d'intérêt fixes. (I.3.1.1.5)

Cette gestion prudente de la dette publique a permis à la Tunisie de maintenir une cotation crédit stable BBB/BAA2 par les agences de notation. Cette analyse est confirmée par celle menée dans le cadre du Rapport PEFA (voir Indicateur PI-17).

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 la capacité 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.

De nouveau, comme pour la réforme fiscale, la bonne performance de la Tunisie en termes de gestion de la dette a été possible grâce à la priorité que le gouvernement a accordé 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 informatisée 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 chargée 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).

En particulier, la gestion active et intégrée de la dette publique a été au centre du dialogue soutenu par les FAS. Toutes les mesures mentionnées ont été discutées et convenues lors de la préparation des programmes et dûment validées lors des missions de suivi pour le décaissement des tranches relatives. L'approche intégrée, appuyée 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.

Consolidation de la stabilité macroéconomique (CJ312)

Globalement, la stabilité du cadre macro-économique a été poursuivie 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 : 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, qui est devenu un instrument indispensable notamment pour les études de prévision nécessaires à une gestion macroéconomique saine;
- 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 emmené la BCT à relever le taux directeur. Plus généralement, 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 ;
- 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.

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, 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%. En revanche, 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%).

Aucun des programmes d'ABG analysés ne prévoit de conditionnalités spécifiques liées aux politiques monétaires et aux taux de change, mais toutes les FAS mettent au centre de leur cadrage stratégique le maintien d'un cadre macro-économique solide et réactif, y compris le suivi de l'inflation. De toute évidence, les partenaires ont considéré qu'il était suffisant de rappeler les piliers de la stabilité en termes de principe, et qu'il n'était pas nécessaire d'identifier des mesures spécifiques.

La contribution des FAS à l'amélioration des politiques fiscales et de la gestion macroéconomique (CJ313)

La contribution directe des FAS concerne surtout la réforme de la fiscalité et son adéquation au démantèlement tarifaire, l'approche intégrée à la gestion de la dette publique et l'appui pour l'amélioration des capacités de prévision macroéconomiques. Les preuves d'une telle contribution se trouvent dans les études spécifiques conduites dans le cadre des ABG (voir Niveau 2 ci-dessus), dont les recommandations ont été adoptées par le gouvernement, et dans la négociation serrée des conditionnalités, tant en amont qu'en aval de l'exécution des programmes. Une contribution spécifique est venue également de la contribution financière, dans les limites mentionnées (§4.2.1 et 4.3.2) : par exemple, 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.

La contribution indirecte des FAS (voir les éclaircissements méthodologiques ci-dessus) a été probablement plus importante que la directe, contribuant au renforcement du cadre partenarial de l'AA, dans lequel la Tunisie a pu prendre le risque de lancer et de poursuivre avec succès une réforme fiscale si importante et une restructuration courageuse de la gestion de la dette publique. On peut dire que :

- le partenariat de l'AA a soutenu la détermination réformatrice du gouvernement et a créé des opportunités politico-économiques qui ont rendu possible une gestion macro-économique courageuse, mais en même temps prudente et efficace³⁰ ;
- le dialogue politique et le dialogue sur les politiques liés à l'AA (et/ou parallèles à l'AA dans le cas des Banques de développement) a permis d'établir un cadre partagé d'objectifs, de références stratégiques et de modèles, ainsi qu'à mettre en œuvre les appuis nécessaires, comme les ABG ;
- ces derniers, à leur tour, ont renforcé la crédibilité du cadre partenarial dans son ensemble et ont fourni les appuis spécifiques mentionnés.

4.3.3. Gestion des finances publiques (QE 3.2)

Amélioration de la gestion des finances publiques, y compris au niveau sectoriel (CJ321)

La mission PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) menée en 2010 a confirmé en grande partie les résultats de l'étude CFAA (Country Financial Accountability Assessment) menée par la Banque mondiale en 2003-2004. Le diagnostic sur la gestion des finances publiques est généralement positif. Il est même très positif par rapport aux standards régionaux.

Crédibilité

Tant le CFAA que le PEFA soulignent la bonne crédibilité du budget tunisien. Les recettes sont moyennement supérieures aux prévisions de la loi de finance. Les dépenses présentent des écarts toujours inférieurs à 10% par rapport aux prévisions, même dans des années caractérisées par des chocs extérieurs. Le PEFA confirme dans l'ensemble le diagnostic positif du CFAA, notamment par rapport à 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. Parmi les points de faiblesse, le rapport PEFA signale notamment la nomenclature budgétaire.

Transparence et couverture

L'analyse menée dans le cadre du PEFA a confirmé l'inexistence de fonds extra-budgétaires qui échapperaient aux organes de contrôle financier internes ou externes. Concernant la surveillance du

³⁰ Il faut aussi souligner la précédente expérience de partenariat entre la Tunisie et la Banque Mondiale et le FMI, qui avait permis de jeter les bases d'une gestion macro-économique saine. Cette expérience a conflué dans le partenariat plus vaste centré sur l'AA.

risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public (notamment les banques publiques), le PEFA montre que des efforts d'assainissement très importants de ces risques ont été menés ces dernières années.

Prévisibilité et contrôle d'exécution

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 mené et les mécanismes de contraction des prêts et d'octroi des garanties sont très bien encadrés, contrôlés et enregistrés. 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 organes de contrôle (le Contrôle Général des Finances au MdF et le Contrôle Général des Services publics) veillent au bon usage des fonds publics.

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. De plus, le rapport PEFA a 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 organes de contrôle que pour les administrations contrôlées lors des 120 missions de contrôle effectuées annuellement (mis à part les audits de la Cour des comptes).

Comptabilité et rapports financiers : le PEFA souligne aussi la qualité des données de l'exécution budgétaire qui sont qualifiées de « globalement justes et de grande qualité ». Un rapport mensuel résumé est régulièrement produit et disponible sur le site web du MdF, tandis qu'un rapport annuel substantiel fournit une analyse de toutes les catégories de dépenses et de recettes.

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'une part, et le retard pris dans l'établissement définitif des résultats de l'exécution du budget par le MdF, d'autre part.

Priorités politiques et définition du budget

Il ressort de l'étude PEFA que le MDCI est de plus en plus impliqué dans la préparation du budget de l'Etat, notamment pour l'identification des projets prioritaires d'infrastructures et d'amélioration de la gestion des services de l'Etat. Des commissions conjointes entre le MDCI et le MdF, ainsi que les ministères techniques, se réunissent par ailleurs régulièrement pour faire le point sur l'avancement des programmes et des projets.

Il ne fait aucun doute que la préparation du budget est de mieux en mieux intégrée 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. Actuellement le CDMT couvre 50% des dépenses budgétaires.

Contribution des programmes d'AB à l'amélioration de la gestion des finances publiques (CJ322)

La contribution des programmes d'AB à l'amélioration et au bon niveau de gestion des finances publiques telle qu'enregistrée par le CAAF et le PEFA se situe principalement à deux niveaux :

- la contribution à la réduction du risque budgétaire, qui a été examinée au chapitre précédent, par exemple dans le domaine de la gestion intégrée de la dette publique ou de l'assainissement des activités économiques de l'Etat (banques et entreprises publiques en perte) ; et
- une contribution spécifique, notamment pour l'introduction, l'extension et la consolidation de la gestion budgétaire par objectifs et de la méthode du CDMT.

En ce qui concerne la contribution relative à la gestion budgétaire par objectifs, celle-ci est incluse d'abord dans l'ABS pour l'appui à la réforme de l'éducation supérieure conçue en 2002 et lancée en 2004, puis dans la FAS IV démarrée en 2004, et dans les ABS successifs dans le secteur de l'éducation. Un dernier ABG de la CE, qui vise spécifiquement la gestion budgétaire par objectifs, ayant démarré en 2008, n'est pas couvert par cette évaluation.

Les premiers CDMT sectoriels ont été lancés en 1999 dans le sous-secteur de l'éducation primaire. En 2004 le MESRT a lancé le CMDT dans le sous-secteur de l'enseignement supérieur et, en 2007, le MdF dans le sous-secteur de la formation professionnelle. Dans ces deux cas, les programmes ABS financés par la CE ont contribué au lancement du système, notamment par des activités d'assistance technique spécifique et des conditionnalités pour suivre la mise en œuvre des réformes. En même temps, à partir de 2007, le gouvernement entame l'élaboration d'un CDMT global qui établit des enveloppes sectorielles sur la base des paramètres macroéconomiques et des priorités du Plan. Cet instrument, qui facilite le dialogue entre les ministères sectoriels et le MdF ainsi qu'entre ce dernier et le MDCl, est promu avec l'appui de la FAS IV, qui prévoit une mesure spécifique. Ce partenariat entre la CE et le gouvernement dans le domaine de la GBO se complète par l'ABG PAGBO, dont la composante AT est importante.

4.3.4. Les processus de réforme sectoriels

4.3.4.1. Le processus de réforme dans le domaine de l'intégration dans les marchés internationaux et de la compétition du marché intérieur (QE 3.3.a)

Qualité du processus de réforme (CJ33a1/2)

Le processus de libéralisation des échanges accompli par la Tunisie démontre une bonne capacité de coordination de 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 coordination des différents segments du gouvernement.

En particulier, l'évaluation fait ressortir :

- la forte priorité accordée par le gouvernement au processus d'intégration ;
- l'existence d'échanges continus entre le cabinet et les ministères concernés sur la mise en œuvre des réformes, avec un rôle de coordination important pour le MDCl ;
- une participation élargie des différents ministères impliqués dans la mise en œuvre de l'AA et du Plan d'Action PEV aux travaux des sous-comités sectoriels ;
- l'existence d'échanges et d'un débat entre le gouvernement et le parlement ayant pour objet la discussion des réformes, et les actions prioritaires dans les différents secteurs ;
- le haut niveau des institutions gouvernementales – notamment de l'Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives (ITCEQ) – ayant contribué à la définition des politiques de commerce international ;
- une collaboration constructive avec les principaux bailleurs de fonds, qui s'est surtout matérialisée dans la formulation et la mise en œuvre conjointes des FAS. Les programmes d'appui budgétaire plus récents financés par la CE prévoient expressément l'établissement de comités de pilotage au sein du gouvernement avec la participation de plusieurs ministères et départements.

L'évaluation a souligné également comment les programmes de standardisation et de mise à niveau du marché intérieur ont été conçus et mis en œuvre grâce à une collaboration complexe et efficace entre plusieurs ministères et départements couvrant une multitude de domaines (industrie, commerce, environnement, recherche et technologie, formation, etc.). Le programme de mise à niveau (PMN) a été lancé par le gouvernement en 1995, en correspondance avec la signature de l'AA. L'activité du

gouvernement s'est également appuyée sur un ensemble plutôt articulé de soutiens extérieurs, comprenant les programmes d'ABG (les FAS), depuis 1995, et d'importants projets financés par la CE dans le cadre de l'AA, comme le programme de modernisation industrielle, depuis 2002.

Consultation des acteurs économiques intéressés (CJ33a3)

La Tunisie se caractérise par un niveau élevé de dissémination de l'information sur l'économie nationale et son cadre réglementaire. Plusieurs progrès ont été réalisés également en termes d'amélioration de l'accès à cette information. À titre d'exemple, on peut citer les nombreuses données, les informations et les études sectorielles disponibles sur les sites web de l'Institut National de 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.

L'évaluation a également constaté certains progrès dans le processus de concertation du gouvernement avec des représentants du secteur privé, notamment par l'intermédiaire des Chambres de Commerce mixtes (réunion annuelle entre le MDCI et les CC avec la participation des autres Ministères), ou de l'Unité de Gestion du Programme de Modernisation Industrielle au sein du Ministère de l'Industrie. De plus, des leaders d'associations d'entrepreneurs interviewés ont confirmé qu'ils sentent que leurs exigences sont bien prises en compte dans le processus de définition des politiques, notamment en ce qui concerne les résultats des enquêtes nationales organisées par les Chambres de Commerce mixtes sur le 'statut' des entreprises, afin de cibler les domaines pour améliorer le climat d'affaires et les problèmes des entreprises. Pour améliorer la communication avec le secteur privé, le gouvernement est en train d'établir des cellules d'écoute (guichets uniques) dans tous les ministères.

Malgré tout, les avis ne sont pas partagés sur la qualité des processus de consultation des acteurs économiques intéressés. D'une part, les Plans de Développement du gouvernement soulignent l'importance de la participation de toutes les composantes actives de la société civile à la définition et au suivi des politiques et des programmes de développement, et le rapport d'évaluation des PAC³¹ confirme l'engagement vers une participation accrue du secteur privé et de la société civile dans la définition et la mise en œuvre des réformes. D'autre part, une Note de Dossier³² de la Délégation CE en Tunisie fait ressortir que « le niveau d'implication des autres parties prenantes (notamment le secteur privé) est [encore] insuffisant ».

L'équipe d'évaluation a tenté d'approfondir cet aspect de la participation du secteur privé par l'organisation d'un 'focus group' d'entrepreneurs tunisiens, mais il n'a pas été possible d'obtenir les adhésions nécessaires sans passer par des organismes officiels tels que les Chambres de Commerce.

Cadre législatif, réglementaire et institutionnel (CJ33a4)

Les accords d'association euro-méditerranéens entre la CE et les pays du Sud de la Méditerranée prévoient une libéralisation significative (compatible OMC) mais progressive (12 ans) et asymétrique des échanges. La Tunisie a été, dès le début, le partenaire euro-méditerranéen le plus avancé sur la voie de l'introduction de la ZLE. 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 - hormis pour les produits agro-alimentaires - l'échéancier convenu a été rigoureusement respecté et les droits sur les importations de l'UE sont passés d'environ 100% en 1996 à 4% en 2007, soit trois ans avant l'échéance établie pour l'achèvement de la libéralisation.

³¹ 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).

³² Appuis macroéconomiques en Tunisie: quelques leçons apprises et quelques réflexions en vue de possibles interventions futures, mars 2009.

Parallèlement au démantèlement tarifaire, le gouvernement a mis en place toute une série d'actions visant le renforcement du cadre législatif, réglementaire et technico-institutionnel pour la libéralisation des échanges d'une part, et la révision de la politique de la concurrence dans le marché intérieur, d'autre part. Ces actions ont entraîné la modification de plusieurs procédures en vue d'accroître la simplification et la transparence des transactions, notamment :

- Douanes. Le code des douanes a été harmonisé avec le code communautaire [FAS I – Résultats attendus]. La réorganisation de la Direction Générale des Douanes, qui relève du Ministère des Finances, a démarré dès le milieu des années quatre-vingt-dix. 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.
- Simplification administrative. La rationalisation et la modernisation des procédures administratives de dédouanement sont aujourd'hui largement opérationnelles. Elles ont permis une fluidification des transactions d'import-export et l'abattement de leurs coûts [FAS III – Objectif B.3]. La Tunisie est classée 32^{ème} sur 121 pays pour l'indicateur « efficacité de l'administration douanière » dans le Rapport Annuel 2009 du forum économique mondial de Davos, soit la première en Afrique et la 3^{ème} dans le monde arabe, derrière Bahreïn et les Emirats Arabes Unis.
- Simplification fiscale. La réduction des délais de remboursement des crédits de TVA au profit des exportateurs a été réalisée à partir de l'année 2000. Les délais de remboursement des crédits de TVA au profit des exportateurs ont été réduits à une semaine [FAS III : max 30 jours]. D'autres simplifications fiscales ont été introduites.
- Normalisation. Des progrès importants ont été accomplis 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 ...), y compris des lois sur la protection des consommateurs et la sécurité alimentaire harmonisées aux normes UE.
- Concurrence. La politique de la concurrence et son application en Tunisie ont été améliorées, surtout en ce qui concerne le secteur privé formel. 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 été un élément central de ce changement. Le nombre de saisines et de demandes d'avis au Conseil de la Concurrence est en augmentation progressive, bien que l'autonomie du Conseil reste limitée par les moyens mis à sa disposition pour faire face à l'accroissement des dossiers à traiter. Des efforts sont en cours pour renforcer les capacités des principaux organes de la concurrence, même si les chefs d'entreprises considèrent toujours les pratiques anticoncurrentielles ou informelles (25 à 30% du commerce serait informel) comme une contrainte majeure au développement des affaires [FAS III - B.5 et FAS IV - Axe II].
- In/ Off shore. Le rapprochement des systèmes d'incitation aux investissements entre les entreprises totalement exportatrices et les entreprises qui travaillent pour le marché intérieur [FAS IV – Objectifs] a été poursuivi par les mesures suivantes : i) les entreprises totalement exportatrices peuvent écouler une partie de leur production sur le marché intérieur et leur ventes sont assujetties à tous les impôts, droits et taxes applicables aux autres entreprises ; ii) l'imposition des revenus et des bénéfices provenant de l'exportation entre les entreprises totalement et partiellement exportatrices est harmonisée.

Le Rapport de Suivi de la PEV pour l'année 2007³³, affirme que « 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... Concernant le mouvement de biens et les réglementations techniques, un vaste

³³ PEV - Rapport de Suivi Tunisie / 2007, pages 8 et 9.

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 sanitaires et phytosanitaires... 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 ». Comme dans la plupart des pays, les progrès en matière de concurrence sont également significatifs quoique plus lents à cause des résistances et des pressions internes.

Fiabilité des systèmes de suivi (CJ33a5)

Les systèmes de suivi des réformes 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, MDCl, 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 par 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, qui se fait d'une manière rapprochée et conjointe entre le gouvernement et ses partenaires. Plus généralement, il faut souligner que la Tunisie dispose de bonnes capacités dans la collecte et l'analyse des données dans les domaines économiques, mais ceci n'est pas encore le cas dans les domaines sociaux, où les systèmes statistiques sont encore faibles. Le suivi des réformes économiques est pourtant facilité par rapport au suivi dans des secteurs comme l'éducation ou l'emploi qui nécessiterait d'être renforcé.

Contribution des programmes d'AB aux processus de réforme ci-dessus (CJ33a6)

Les thèmes du commerce extérieur, de la facilitation des échanges et de la réforme du marché intérieur ont été appuyés par plusieurs programmes de la CE et d'autres bailleurs de fonds, notamment les programmes d'ABG, mais aussi par 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 et P3A-II).

Les modalités par lesquelles les FAS ont pu influencer les processus examinés ci-dessus sont celles déjà décrites, qu'il convient de rappeler rapidement :

- la modalité indirecte, par le renforcement de l'AA, qui a créé un cadre politique favorable et une grande opportunité économique pour que le gouvernement puisse continuer avec vigueur le processus global d'intégration compétitive dans les marchés internationaux. L'AA, avec ses accords sectoriels et les programmes d'appui spécifiques, a aussi aidé le gouvernement à définir le tableau de bord de la réforme du commerce international et du marché intérieur.
- la modalité directe, par la création d'un espace de dialogue, de négociation et d'appui (technique et financier), au niveau de la mise en œuvre des réformes spécifiques, auxquelles les partenaires n'ayant pas participé à l'ABG n'ont pas eu accès. Dans la FAS I, la libéralisation des échanges avait une place importante, y compris l'harmonisation du droit des douanes. Puis, dans les matrices des autres FAS, elle a été rappelée par l'inclusion de mesures 'à ne pas oublier', comme les mesures de fluidification des transactions douanières, la restitution des crédits TVA, le plan d'action pour la concurrence et le Conseil de la concurrence, ainsi que le rapprochement entre les marchés in- et off-shore. Sur toutes ces mesures des analyses techniques, des discussions et des négociations se sont développées entre les partenaires des ABG pour contribuer à leur réalisation.

4.3.4.2. Le processus de réforme pour accroître la compétitivité de l'environnement des affaires, des services financiers et des infrastructures (QE 3.3.B)

Qualité et coordination du processus et participation du secteur privé (CJ33b1/2)

Au-delà des considérations déjà développées en réponse à la QE 3.3.a ci-dessus, il faut noter que dans le domaine des politiques de compétitivité les capacités d'analyse et de production intellectuelle de la partie tunisienne sont de haute qualité : l'ITCEQ a réalisé des études très significatives concernant le suivi de l'impact des réformes, la compétitivité des facteurs, etc. Il anime l'Observatoire National de la Compétitivité. Il faut encore ajouter les études et les plans d'action développés par les autorités tunisiennes dans le cadre des ABG, 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 ; et ii) l'« Etude sur la Participation Privée dans les Infrastructures en Tunisie », MDCI et Banque Mondiale, 2003.

En ce qui concerne la consultation et la participation du secteur privé, en plus des réflexions déjà développée, il faut remarquer 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].

Politiques de compétitivité mises en œuvre (CJ33b3)

Réduction des barrières administratives et fiscales

Les activités visant la réduction des autorisations administratives [appuyées par la FAS III et IV] ont mené d'abord à la suppression ou au remplacement par une procédure de contrôle *a posteriori* de 54% des quelque 500 autorisations administratives recensées. En ce qui concerne les autorisations restantes, 63 ont été supprimées et 46 ont été remplacées par des cahiers de charges (passage d'un contrôle *a priori* à un contrôle *a posteriori*). Fin août 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. En dépit de ces progrès, plusieurs remarques ont été faites dans les rapports de suivi ou rapports d'achèvement des bailleurs de fonds (CE, BAD, BM), notamment en ce qui concerne la qualité du processus de simplification, au-delà de ses importants avancements quantitatifs. Ces remarques concernent notamment les faits suivants : des secteurs fortement réglementés persistent sans justification apparente ; les cahiers des charges ne réduisent pas souvent les charges administratives, mais les déplacent simplement *a posteriori* ; le secteur *on-shore* continue d'être caractérisé par une intervention lourde et dominante de l'Etat dans l'économie, qui décourage l'investissement domestique et la création d'emplois.

Plusieurs autres mesures ont été mises en place pour faciliter le lancement et la gestion des entreprises. Au-delà des mesures générales de fiscalité mentionnées à la QE.3.1 ci-dessus, on peut mentionner :

- le guichet unique, qui facilite la création de *start-up* dans l'industrie et les services ;
- la réalisation d'une étude sur les monopoles d'importation [appuyée par la FAS III – 1.3] ;
- la révision du droit des sociétés et la modernisation des normes en matière de surveillance comptable (audit, commissariat aux comptes, notamment), etc. [appuyées par la FAS III – section B.4, et la FAS IV – 2.17-2.19] ;
- des mesures d'encouragement pour l'établissement et la gouvernance des sociétés (par ex. : la possibilité de participation majoritaire des investisseurs étrangers au capital des sociétés d'assurance, ou l'amélioration de la gestion et la transparence des entreprises [appuyé par la FAS IV – 2.16].

Désengagement de l'État.

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. Malgré tout, la gestion des privatisations s'est améliorée au cours du temps, devenant aujourd'hui un exercice beaucoup plus intégré dans la culture

des affaires, accepté par les partenaires sociaux et bien maîtrisé par les autorités. Cette dynamique positive a dû être reconnue également par les partenaires des FAS, qui ont décaissé toutes les tranches (à l'exception de la tranche TIC), même si les conditionnalités étaient parfois seulement partiellement achevées³⁴.

Hormis l'opération exceptionnelle de cession, pour 3 milliards de DT, de 35% du capital de Tunisie Télécom réalisée en 2006, 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).

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 X^{ème} 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 est une des grandes priorités du gouvernement dans les divers Plans nationaux de Développement (IX^{ème}, X^{ème} et XI^{ème}). Ainsi, elle a été au centre des mesures appuyées par les ABG. Déjà dans la FAS I, le thème est présent. Dans la matrice de la FAS II sont inscrites les mesures clé d'un plan pour l'assainissement du secteur bancaire. Des mesures de consolidation sont inscrites dans la FAS III et encore dans la FAS IV. De même, pour les assurances, des conditionnalités détaillées sont incluses à partir de la FAS II, notamment dans les FAS III et IV. On peut dire que le secteur financier fait l'objet du plus grand nombre de conditionnalités dans l'ensemble des FAS.

En général, les résultats en termes de stabilité macro-économique et de croissance reflètent aussi les améliorations successives dans la consolidation du secteur bancaire et dans le fonctionnement du secteur financier dans son ensemble. Le niveau de profitabilité du secteur bancaire reste toutefois encore limité, en raison des faibles capacités financières des banques. Plus spécifiquement, 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 :

- la restructuration/modernisation du système bancaire : nouvelle loi bancaire, qui réduit les barrières à l'entrée ; nouvelle réglementation prudentielle, assainissement du portefeuille des banques, fusions, privatisations ;
- l'assainissement du secteur des assurances ;
- l'amélioration de la qualité et de la disponibilité de l'information financière.

Le secteur est devenu beaucoup plus compétitif, avec un impact sur l'ensemble de l'économie, même si la présence de l'Etat dans le secteur bancaire reste importante (presque 50%).

Réforme du secteur des technologies de l'information et de la communication – TIC

Le gouvernement a mis en œuvre un processus de réforme important dans le secteur des télécommunications [appuyé par la CE, voir FAS III, composante TIC, section D], 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, y compris la création d'agences de régulation, a été mis en place ; (iii) l'ouverture du secteur des Télécom au

³⁴ 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.

secteur privé a été effectuée. Par conséquent, le 2^{ème} opérateur (Tunisiana) a rapidement ouvert ses services au public en décembre 2002.

L'ouverture à la concurrence sur le segment GSM [directement visé par la FAS III] est acquise, et cette ouverture a eu des impacts très forts au niveau 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. Cela malgré le constat de 'mesure inachevée', selon l'appréciation des trois bailleurs de fonds, ce qui a conduit au non-décassement de la tranche flottante de la conditionnalité 36.4 de la FAS III, laquelle couvrait « l'octroi d'une 2^{ème} 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 ».

Considérations générales sur les acquis dans le secteur

Le Rapport de Suivi PEV 2007 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... » ;
- 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 *on shore* et *off shore*... »
- 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 »
- « s'est engagée de manière déterminée sur un processus graduel d'amélioration de l'environnement... des affaires, des conditions d'accès au financement pour les entreprises, de la mise à niveau et la création d'entreprise et de l'innovation ».

Fiabilité des systèmes de suivi (CJ33b4)

Voir la QE 3.3.a.

Contribution des programmes d'AB aux améliorations susmentionnées (CJ33b5)

Les renvois aux matrices de FAS dans les paragraphes ci-dessus montrent comment dans chaque sous-secteur celles-ci contenaient des liens très stricts et pertinents par rapport au contenu des réformes, non seulement en termes d'orientations générales et de grands objectifs, mais surtout pour leur référence aux 'actions à ne pas négliger / oublier', témoins et/ou garants de la qualité du processus, dont l'appropriation par le gouvernement était très élevée.

Les rapports de suivi et d'évaluation mettent en exergue la forte corrélation entre les améliorations enregistrées dans les différents domaines de la compétitivité des entreprises et les inputs fournis par les FAS, notamment la FAS III. Le Rapport d'achèvement (février 2006) du Programme d'Appui à la Compétitivité III (PAC III), financé par la BAD, 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 d'appropriation par le Gouvernement de ces réformes se reflète dans la réalisation de la quasi-totalité des mesures. [...] Par ailleurs, la bonne coordination des actions entre les cofinanciers 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 ».

La réforme du secteur financier est le domaine où la contribution directe des FAS a été la plus significative, en termes de conception (voir les études citées de la BM et de la BAD) et en termes d'appui à la mise en œuvre, comme le montrent les conditionnalités très détaillées des FAS II, III et IV, dont le respect a été ponctuellement vérifié. La concentration d'intérêts publics dans la propriété

des banques et la sensibilité politique du thème des crédits à risque rendaient l'intervention très difficile, nécessitant de fortes capacités d'analyse, de flexibilité et de détermination. Les informations recueillies se réfèrent à plusieurs discussions et négociations serrées sur les conditionnalités concernant les banques, les assurances, les privatisations.

Au niveau indirect, le partenariat soutenu par les ABG a également contribué à la mise en œuvre du processus de réforme dans les secteurs considérés. La perspective de l'intégration compétitive euro-méditerranéenne a été certainement un des moteurs principaux de la réforme du secteur financier, en plus des contributions directes des ABG. Dans les autres sous-secteurs, où les leviers directs des ABG étaient plus limités, le partenariat général a joué un rôle encore plus déterminant, conjointement aux autres instruments d'appui, comme les projets d'assistance technique. Il faut noter, toutefois, que ces derniers se limitent à des appuis techniques et n'affectent pas la gestion stratégique des réformes, comme les AB.

4.3.4.3. La réforme de l'éducation supérieure et de la formation professionnelle (QE 3.3.c)

Réforme du cadre institutionnel (CJ33c1)

À partir de 2002, dans le secteur éducation, d'importants changements institutionnels se produisent, parmi lesquels :

- 2002 : unification de la formation professionnelle avec l'éducation de base et secondaire sous le ministère de l'éducation et de la formation professionnelle (MEF) (décret 2002-2057) ;
- 2002 : création du Conseil Supérieur pour le Développement des Ressources Humaines (Décret 2002-1047) dont le rôle est de promulguer des opinions sur les orientations de la politique nationale en matière d'éducation, de formation professionnelle et d'emploi. Parmi ses membres, les ministres chargés de l'éducation supérieure, de l'éducation, formation professionnelle et de l'emploi.
- 2008 : nouvelles lois d'orientation de l'éducation (loi 2008-9), formation professionnelle (loi 2008-10) qui soulignent la complémentarité entre les sous-secteurs et l'éducation supérieure, dont la nouvelle loi (loi 2008-19) met l'employabilité et la création d'entreprise au centre de la mission des universités ;
- 2009 : création des unités de pilotage de la GBO dans le MEF et le MERST.

On observe aussi un renforcement des Bureaux d'Etudes, Planification et Programmation du MEF et du MERST dans leur fonction d'analyse des données statistiques du secteur et de support à la programmation de la mise en œuvre des stratégies. De plus, la loi sur la formation professionnelle prévoit la création d'un Observatoire National des compétences et des métiers, dont l'objectif est d'anticiper les besoins du secteur économique ainsi que d'entreprendre le suivi des ressortissants de la formation professionnelle.

Le dialogue et la coordination avec le MdF ont aussi évolué. D'abord dans le cadre de l'élaboration du CDMT, qui doit être soumis pour approbation au Comité interministériel de pilotage auquel le MdF participe. Puis avec la GBO, qui est pilotée par le MdF et en étroite collaboration entre celui-ci et les unités de pilotage au niveau sectoriel.

Ces changements favorisent l'articulation intra-sectorielle et donc une participation de meilleure qualité des ministères dans l'élaboration des politiques sous-sectorielles, qui augmente la complémentarité et la cohérence de ces politiques au nom de l'objectif final qui est celui de l'employabilité. Le nouveau Baccalauréat professionnel introduit avec les lois de 2008 en est la preuve, qui ouvre l'accès à l'université, ainsi qu'au monde professionnel, par la mise en place de passerelles entre l'enseignement général et la formation professionnelle et par l'instauration de l'alternance interne entre les établissements scolaires et de formation.

Dans le cadre de la gestion des finances publiques au niveau sectoriel, l'introduction de la pratique du CDMT a accru les capacités de suivi et de pilotage des réformes au niveau sous-sectoriel. Selon les rapports de suivi des programmes de la CE, le CDMT représente aujourd'hui un véritable outil d'appui à la décision quant à la programmation et la définition des résultats attendus³⁵.

Amélioration de la qualité des politiques (CJ33c2/4/6)

Pour chacun des trois sous-secteurs il existe un CDMT actualisé sur trois ans qui détermine le coût de la stratégie pour la période. Dans le cas du MEF, un CDMT global pour le secteur, comprenant l'éducation et la formation professionnelle, est en cours de finalisation. Pour le MERST, le CDMT couvre aussi toutes les universités. Tous les CDMT permettent de voir les besoins en financement sur trois ans et de déterminer l'écart.

Au moins dans le cas de la FP, la structure du CDMT implique une déclinaison des objectifs par résultats et un chiffrage des résultats sur la base de coûts unitaires, avec la définition de besoins de financement tenant compte des hypothèses de cadrage macro-économique. Sur la base de la documentation consultée, malgré une appréciation positive de la qualité et l'utilisation des CDMT par les experts qui ont mené le suivi des programmes d'ABS de la CE, les CDMT semblent plutôt être des documents financiers qui manquent encore d'une analyse de la politique sectorielle et où il est difficile de voir la liaison avec la stratégie et les résultats prévus.

En général, l'articulation des stratégies sectorielles paraît encore faible. Les lois d'orientation déterminent les objectifs, les missions et le cadre institutionnel d'un sous-secteur. Les Programmes présidentiels (tels que l'Ecole de demain, la Tunisie de demain) donnent des orientations additionnelles, définissant des objectifs à long terme et des priorités. Les Plans de Développement donnent les grands objectifs qualitatifs et quantitatifs à poursuivre pour la période. Les documents de stratégie des ministères traduisent tout cela en objectifs, lignes d'interventions et résultats à atteindre. Cette logique, toutefois, n'est pas toujours explicitée dans ces documents et il est difficile de voir dans quelle mesure et de quelle façon les différents objectifs sont poursuivis, et comment les différents types de documents d'orientation/politique sectorielle sont liés. De plus, les documents sont assez complexes, avec plusieurs niveaux d'objectifs et plusieurs axes d'interventions, mais avec un nombre très réduit d'indicateurs de résultat, indicateurs parfois difficilement attribuables aux axes et aux objectifs. Parfois, pour un sous-secteur il existe plusieurs documents de référence et leur interaction n'est pas claire.

Malgré cela on peut constater que :

- dans les trois sous-secteurs l'efficacité interne (taux de réussite) et externe (débouchés) sont un objectif des stratégies poursuivies (qualité des intrants et pertinence des cursus). L'efficacité est une préoccupation spécifique dans l'éducation secondaire et s'exprime par les mesures mises en place pour réduire le taux de redoublement ;
- bien qu'aucun des documents consultés ne présente clairement la situation des différents groupes de bénéficiaires, tous les programmes et les stratégies ont comme objectifs l'amélioration de la quantité de l'offre d'éducation et la réalisation d'un accès équitable à l'éducation entre les régions du pays. Pour l'éducation secondaire s'ajoute l'amélioration des conditions d'enseignement et de vie dans les établissements et d'accès aux internats ;
- la disparité de genre n'est pas analysée dans les documents et par conséquent il n'y a pas d'objectifs ou d'indicateurs de résultat sur cet aspect.

En général, on observe une faible utilisation d'indicateurs de résultats pour les prévisions des plans de développement et dans les documents sectoriels de stratégie. En aucun cas les indicateurs mentionnés dans les prévisions ne sont déclinés par zone géographique ou groupe spécifique de bénéficiaires, ou

³⁵ Cela est clair pour le CDMT de la formation professionnelle et de l'éducation secondaire. Pour l'enseignement supérieur, l'équipe ne dispose pas de documentation.

genre. Les données statistiques traitées par les ministères montrent des faiblesses générales assez significatives, un manque de systématisme et de continuité dans l'élaboration des indicateurs ainsi que peu de liaison entre les objectifs des Plans et les indicateurs de résultats.

Le système, toutefois, dispose actuellement de référentiels qualité pour la gestion administrative et pédagogique des établissements au niveau de chaque Gouvernorat. Il reste à consolider davantage ces acquis en appuyant la mise en place effective des nouvelles filières et en accompagnant cette mise en place par des actions de renforcement des capacités. En ce qui concerne l'enseignement supérieur, le gouvernement met en œuvre des approches pédagogiques innovantes centrées sur le développement des compétences, en vue d'augmenter la pertinence et la qualité de l'offre.

Compte tenu des considérations développées et des tâches stratégiques complexes du secteur, les capacités d'analyse, de gestion et de suivi des agences d'exécution devront être ultérieurement renforcées.

Amélioration de la transparence et de la participation dans le processus (CJ33c3)

Il existe plusieurs instances de consultation possibles avec les acteurs de la société civile : le Conseil Economique et Social prévu par la constitution, le Conseil Supérieur pour le Développement des Ressources humaines (2002), la Commission permanente pour la promotion de l'emploi (2004) et, au niveau de la mise en œuvre des stratégies, les conseils consultatifs des établissements scolaires (2006) et le projet éducatif régional (2007). Cependant, l'utilisation de ces instruments pour la définition des stratégies et des programmes et pour leur suivi paraît encore faible et peu systématique.

En ce qui concerne la contribution de la société civile, la participation des entreprises aux programmes de formation professionnelle, grâce à plusieurs conventions de collaboration, paraît intéressante. Les programmes de promotion de l'emploi, en revanche, ne sont pas bien connus de la population et parfois des intéressés eux-mêmes, lorsque l'entreprise en est directement bénéficiaire. D'après l'avis de représentants de la société civile, les jeunes ne connaissent pas les programmes de promotion de l'emploi et ne perçoivent pas leur utilité : il serait donc nécessaire de mieux cibler les jeunes et/ou de faire connaître davantage les programmes de promotion de l'emploi à leurs groupes-cibles et à l'ensemble de la population.

Au niveau de la disponibilité et de la diffusion de l'information, le secteur ne semble pas avoir de véritable stratégie d'information sur ses politiques et résultats : les sites des ministères n'incluent pas de statistiques, ni de publications sur la stratégie ou la situation du secteur, bien que ces données et publications soient disponibles auprès des BEPP.

Amélioration de l'offre en qualité et quantité (CJ33c5)

Education secondaire. Les rapports de suivi (de la CE et des organismes nationaux) montrent que les résultats en matière d'amélioration quantitative de l'offre en termes d'équité territoriale tant au niveau de l'implantation de nouvelles filières qu'au niveau des établissements ayant des sections considérées porteuses ont été remarquables et supérieurs aux objectifs prévus. En revanche, on remarque des ralentissements qui affectent la qualité des intrants, du pilotage et de la pertinence de l'offre : la qualité des projets scolaires des DREF et le rythme de leur élaboration, le taux d'encadrement des nouveaux enseignants qui a été plus bas que prévu ; le retard dans le recrutement des chefs d'établissement selon le nouveau profil de compétences ; l'introduction de l'enseignement obligatoire des TIC. Malgré tout le pourcentage de jeunes qui se sont diplômés avec succès a été supérieur à l'objectif prévu. En général ces différences ne semblent pas mettre en péril le résultat de la réforme et le rapport de suivi de l'ABS conclut qu'on peut considérer toutes les conditionnalités comme remplies.

Formation professionnelle. Le rapport de suivi du programme de l'ABS de juin 2009 indique que deux indicateurs relatifs au pilotage du secteur (mise en opération de l'observatoire) et à la qualité de l'offre (système d'inspection) ne sont pas pleinement satisfaits. Il faut souligner que la non-

satisfaction de ces indicateurs est due à un retard de mise en œuvre plutôt qu'à la non-réalisation ; le rapport de suivi a donc estimé que les conditions pour le décaissement ont quand même été atteintes.

Enseignement supérieur. Selon les données disponibles, entre 2004 et 2007, le secteur a atteint les performances suivantes : taux de scolarisation des jeunes entre 19-24 ans passé de 29 à 35% ; nombre de nouveaux inscrits dans les filières prometteuses, passé de 24 à 32% ; nombre de filières créées / rénovées dans les filières prometteuses passé de 28 à 50 ; taux d'encadrement étudiants / professeurs passé de 22,5 à 19 ; nombre d'heures de formation par enseignant formé de 1,5 à 6 ; nombre d'établissements évalués, de 0 à 16 ; nombre de conventions internationales passées par les universités, de 107 à 260. Le rapport de suivi du programme ABS relève que des lacunes importantes persistent, notamment en ce qui concerne la qualité de l'enseignement et le lien avec le marché du travail.

Contribution des programmes d'AB aux améliorations attendues au niveau sectoriel (CJ33c7)

Contribution financière. En ce qui concerne le poids spécifique de la contribution financière, le calcul est tout à fait indicatif et à considérer avec beaucoup de prudence, comme une référence purement hypothétique, car la fongibilité des fonds d'AB impose de toujours considérer leur poids par rapport à l'ensemble de la dépense publique. Cela dit, la contribution financière de la CE, rapportée uniquement aux besoins des sous-secteurs, a été significative. Cela est vrai particulièrement pour l'enseignement supérieur et la formation professionnelle, qui représentent respectivement 75% et 60% du besoin résiduel de financement pour la période de référence. Sans disposer de cette somme, le gouvernement aurait dû en partie renoncer à certaines des réalisations principales (comme l'introduction de nouvelles filières, ou l'équité territoriale dans l'enseignement supérieur, ou l'augmentation quantitative et qualitative de l'offre dans l'éducation secondaire et dans la formation professionnelle), ou aurait dû réduire certaines interventions équivalentes en termes de montant dans d'autres secteurs.

Assistance technique. Parmi les contributions non financières, la principale concerne l'AT pour l'initiation et la consolidation de la méthode CDMT dans la planification et la gestion de la dépense publique, dans les trois sous-secteurs. Le CDMT a été initié grâce à l'AT des ABS et a contribué aux avancements mentionnés ci-dessus dans la gestion stratégique du secteur, même si –comme on l'a vu– une série de faiblesses persistent dans son application. D'autre part, l'expérience du CDMT au niveau sectoriel a joué un rôle de test pour l'extension de la GBO au niveau national. Il est significatif que le CDMT n'était pas inscrit dans le Plan national et s'est révélé une expérimentation réussie.

Conditionnalités et indicateurs de performance. Il s'agit des indicateurs inclus dans les matrices de performance des ABS, comme des indicateurs clés de la réussite du processus de réforme, sur lesquels le dialogue et l'AT ont été ciblés :

- Pour l'éducation secondaire ils ont concerné la qualité de l'offre. Notamment, l'introduction des TIC, de nouvelles filières, les mesures pour l'amélioration du rendement scolaire (orientation des étudiants, encadrement des professeurs, formation initiale des professeurs, équipement des établissements) ainsi que celles pour l'amélioration de la pertinence de l'offre et de l'efficacité du pilotage en appuyant le processus de décentralisation et le renforcement des DREF. Tous ces résultats sont inscrits dans le 10^{ème} Plan et dans le rapport national sur le développement de l'éducation 2004-2008. L'AT a été consacrée uniquement au CDMT, d'une part, et à l'identification et au suivi des indicateurs, d'autre part. Il est donc fort probable que l'ABS n'ait pas contribué directement à la nouvelle et importante loi d'orientation du secteur (2008). D'ailleurs, il faut mentionner que pendant l'appui de la CE, l'éducation secondaire a été soutenue par d'autres bailleurs de fonds, notamment la BAD et la BM, dont le programme PAQSET II visait particulièrement l'éducation secondaire avec des objectifs similaires à la CE : amélioration de la qualité, décentralisation et pilotage du secteur.
- Pour l'éducation supérieure, on retrouve la même correspondance entre les indicateurs visés par le programme d'ABS de la CE et les résultats visés par le gouvernement, notamment l'équité

territoriale, l'introduction de nouveaux cursus (économie, TIC), l'augmentation des taux d'achèvement des cycles, de la qualité du personnel, des ratios enseignants-élèves, etc. Mais dans ce secteur aussi on note la forte présence d'autres bailleurs de fonds, comme la BM, qui, avec le programme PARES, a visé des objectifs similaires, notamment la décentralisation et la qualité de l'offre. Le cloisonnement des différents bailleurs et leur coordination limitée ne permettent pas de distinguer les différentes contributions. Par contre, des distinctions sont possibles pour la gestion budgétaire et l'introduction du CDMT, qui ont été appuyées spécifiquement par l'ABS de la CE.

- Pour la *formation professionnelle*, les indicateurs de décaissement visent des aspects clé de la réforme, comme le partenariat avec les entreprises et certains aspects de la qualité de l'offre (inspection pédagogique, conformité des centres, approche par compétences) pour lesquels le gouvernement affiche des résultats positifs dans l'analyse des réalisations du 10^{ème} Plan. L'importance de la contribution financière de la CE et l'absence d'autres bailleurs importants permettraient de soutenir qu'il y a eu une contribution très significative aux résultats tant qualitatifs que quantitatifs affichés par le gouvernement. Aux résultats affichés, il faudrait ajouter le CDMT et le renforcement des capacités prévisionnelles du ministère par l'intermédiaire de l'observatoire des métiers et des compétences, deux aspects fortement appuyés par la CE via l'AT et avec deux indicateurs (le premier et dernier) pour le décaissement.

En général, l'ABS de la CE a encouragé le gouvernement à s'engager dans la réforme du secteur éducation comme un secteur fondamental dans le processus d'intégration compétitive dans le contexte euro-méditerranéen et dans le marché mondial. L'encouragement principal est venu de la contribution financière conditionnée à la réforme du secteur, mais la présence d'une composante importante d'AT a permis de développer un dialogue rapproché au niveau de la formulation et de la mise en œuvre de la réforme sur des passages très importants du processus, notamment le CDMT, dont l'introduction a démarré grâce au partenariat réalisé dans le premier ABS (éducation primaire). D'autres contributions importantes du dialogue et de l'AT ont concerné d'autres aspects, comme mentionné ci-dessus, y compris un travail significatif de développement des capacités. Ce dernier paraît particulièrement apprécié par les cadres tunisiens qui en ont bénéficié, dans les domaines du traitement informatique des données, de la planification et de la budgétisation. À part le CDMT, la contribution des ABS à la formation de capacités au niveau des institutions compétentes dans le secteur concerne spécifiquement les capacités d'identification des indicateurs dans la phase de formulation des programmes et celles de suivi. Ce dernier, toutefois, présente encore des limites importantes, comme mentionné ci-dessus, qui font l'objet de discussions et de négociations avec les bailleurs de fonds intéressés.

En prenant le niveau des décaissements comme un indice de réalisation des performances institutionnelles ciblées par les ABS dans le secteur, on peut dire que cet indice est élevé, car les décaissements ont atteint entre 87 et 98% des montants prévus.

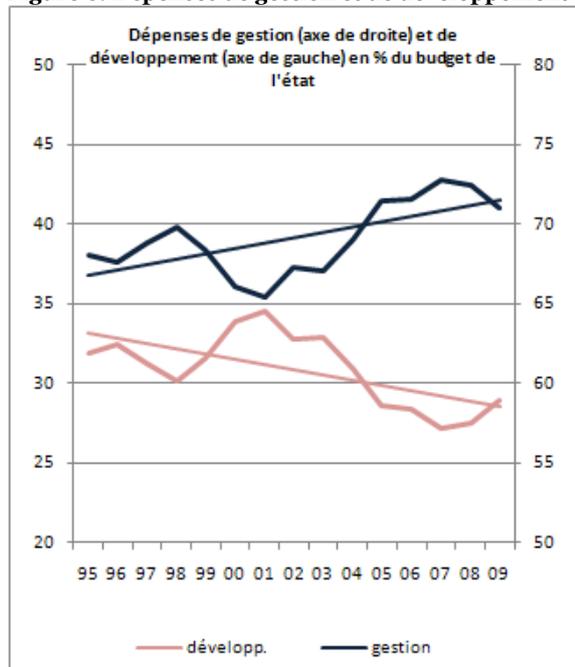
4.3.5. La réorganisation de la dépense publique (QE 3.4)

Amélioration dans la répartition des allocations et des dépenses budgétaires sectorielles, intersectorielles et intra-sectorielles, en fonction des objectifs stratégiques, en particulier pour les secteurs ciblés (CJ341)

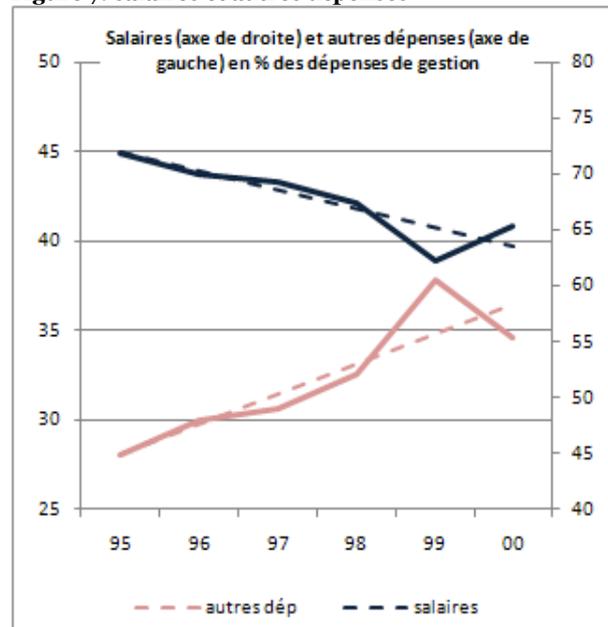
La politique de gestion prudente de la dépense publique a été examinée dans les paragraphes ci-dessus. Sur la période considérée, en prix courants, les dépenses du budget de l'Etat ont crû à un taux moyen annuel de 7%, contre un taux de croissance du PIB d'environ 8,5%. Considérant les dépenses de l'Etat hors prêts et avances du Trésor et service de la dette, leur croissance atteint 8,06%.

Les composantes 'Développement' (Titre I) et 'Dépenses de gestion' (Titre II) ont évolué de manière différente au cours de la période, la deuxième ayant crû plus rapidement que la première, soit 8,40%

contre 7,46%. La décroissance relative des 'dépendances de développement' est le résultat, d'une part, d'une amélioration des politiques de gestion budgétaire et, d'autre part, du renforcement des fonctions de service de l'Etat au détriment des fonctions de production.

Figure 6: Dépenses de gestion et de développement


Source : Ministère des Finances

Figure 7: salaires et autres dépenses


Source : Ministère des Finances

La décomposition des dépenses de gestion entre Salaires et Autres dépenses pour la période 2004-2009 montre que la composante 'Salaire' est restée la plus importante en termes d'allocations dans toute la période considérée, bien que la composante 'Autres dépenses', ait enregistré un taux de croissance annuel beaucoup plus élevé, respectivement de 7,99% et de 15,57%. Au niveau des grands agrégats, on note une baisse relative des investissements et une baisse relative des salaires contre une légère augmentation des dépenses courantes et une augmentation sensible, à l'intérieur de ces dernières, des dépenses non salariales.

En ce qui concerne la répartition fonctionnelle des dépenses publiques, les dépenses sociales ont augmenté de 11,59% par an, par rapport aux dépenses générales (+4,91%), et économiques (+6,1%). Ces résultats ont été obtenus par une restructuration et une requalification fonctionnelle et sectorielle de la dépense qui a accompagné le processus de réforme et s'est consolidée grâce aux efforts encore en cours, de la part du gouvernement, en vue d'une réorganisation du budget selon les objectifs et les programmes stratégiques. La GBO est centrée sur une stricte coordination entre le MDCI et le MdF, d'une part, et entre ce dernier et les ministères sectoriels d'autre part. La coordination entre le MdF et le MDCI, à travers des Commissions sectorielles conjointes qui examinent la concordance entre l'exécution budgétaire et les investissements planifiés, paraît bien consolidée. Celle entre le MdF et les ministères sectoriels est encore en construction, notamment par l'utilisation des cadres de dépense à moyen terme (CDMT).

L'utilisation des CDMT est relativement récente en Tunisie³⁶ et n'est encore ni généralisée, ni uniforme. L'instrument CDMT concerne approximativement 50% de la dépense publique. Le MdF –

³⁶ Dans le secteur éducation, elle a été introduite en voie expérimentale dans l'Education de Base, avec l'appui du programme d'ABS de la CE qui prévoyait comme condition préalable l'introduction d'une programmation budgétaire triennale à partir de 2002. Successivement, un véritable CDMT a été introduit au niveau de l'Enseignement supérieur toujours dans le cadre du programme d'ABS de la CE et de là étendu à l'éducation secondaire et formation professionnelle.

Direction du Budget, considère que le processus du CDMT nécessite des progrès ultérieurs et regrette de n'être associé à l'élaboration des CDMT sectoriels que dans la phase finale. Cet instrument a déjà contribué à rendre le processus de budgétisation plus participatif, mais, jusqu'à présent, il semble plus servir à améliorer et rationaliser la gestion des ministères techniques qu'à piloter les dépenses publiques au niveau sectoriel.

Le Rapport PEFA confirme l'avancement du processus GBO : « 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 » (Rapport PEFA, partie 4, *Facteurs institutionnels contribuant à la planification et l'exécution des réformes - 2010*).

Contribution des programmes d'AB aux améliorations susmentionnées (CJ342)

Les changements identifiés montrent une politique de gestion de la dépense publique ayant poursuivi deux priorités principales : (i) la réorganisation du budget en vue d'une plus grande discipline budgétaire et d'un renforcement des fonctions de service de l'Etat, au détriment des fonctions d'intervention directe dans l'économie (production, subventions, etc.) ; et (ii) une gestion plus stratégique de la dépense publique à travers l'adoption d'une approche GBO.

Les programmes d'appui budgétaire ont directement ciblé ces deux priorités :

- les FAS, dans leur ensemble, ont toujours porté une forte attention à la discipline fiscale et à la réduction des interventions de l'Etat sur l'économie. La FAS I a aussi visé expressément une augmentation de la dépense sociale, identifiant à 39% de la dépense totale le seuil au dessous duquel elle n'aurait pas dû descendre. La FAS IV, à son tour, a appuyé l'adoption de la GBO et l'introduction du CDMT.
- les programmes d'ABS, d'une part, ont visé une contribution à la couverture des besoins de financement additionnels liés à la mise en œuvre des stratégies de réforme dans les secteurs de l'éducation supérieure et de la formation professionnelle. D'autre part, ils ont fortement soutenu l'introduction du CDMT dans la programmation sectorielle et, par là, dans le processus budgétaire de l'Etat.

En ce qui concerne la contribution à la couverture de la dépense sociale de la part des AB, on peut faire des comparaisons quantitatives, à considérer cependant avec prudence, comme indiqué ci-dessus à la QE 3.3.c. À titre indicatif, on pourrait calculer le poids de la contribution financière de la CE au niveau de la dépense dans les secteurs sociaux. Prenons l'année 2005, avec une allocation moyenne de la CE de 47 millions d'euros (FAS et ABS). Dans la même année, le gouvernement augmente la dépense budgétaire sociale d'environ 633 MDT, ce qui équivaut –au taux de change de l'époque- à environ 393 M€. Donc, en 2005 la contribution financière des programmes d'AB de la CE correspond à 12% de l'accroissement annuel de la dépense sociale du gouvernement, ou 1,5% de la dépense sociale totale annuelle qui a été équivalent à 5.083 MDT soit environ 3.156 M€. Si l'on considère les deux autres cofinanciers de l'appui budgétaire, ces pourcentages se multiplient, arrivant à plus de 30% de la dépense sociale additionnelle.

Cela dit, il convient de répéter que l'effet principal de l'octroi des fonds, aux fins de la contribution des programmes d'AB à la bonne gestion budgétaire, n'est pas de type financier, comme indiqué par les poids relatifs mentionnés. Cet octroi a permis aux cofinanciers de créer un espace de dialogue et de négociation –entre autres- sur les questions de l'amélioration de la gestion des finances publiques, y compris la réforme de la gestion budgétaire. Le dialogue et la négociation ainsi établis ont appuyé le gouvernement et l'ont soutenu, par : i) l'identification de mesures ciblées (conditionnalités) suivies conjointement ; ii) la mise à disposition d'AT (sur la GBO et le CDMT) ; et iii) des appuis techniques au fur et à mesure que le besoin se présentait, y compris la formulation d'un programme d'appui budgétaire spécifique, le PAGBO, lancé en 2008.

D'autre part, la contribution indirecte des ABG dans ce secteur est significative. La réorientation de la dépense publique est un instrument pour atteindre les standards de service élevés et compétitifs, notamment dans le domaine de l'éducation et de la société du savoir, qui font partie des priorités du partenariat euro-méditerranéen. Ces priorités sont un moteur important de la détermination du gouvernement, moteur auquel l'ABG assure son carburant.

4.3.6. Gouvernance et redevabilité dans la gestion des finances publiques (QE 3.5)

Améliorations en matière de gouvernance et redevabilité (CJ351)

En Tunisie, l'accès du public aux principales informations budgétaires est possible grâce à la disponibilité de plusieurs données au niveau de l'Institut National Statistique, du Ministère des Finances, de la Banque Centrale tunisienne, et d'autres institutions. Plusieurs rapports et publications sont disponibles, en format papier et sur internet comme par exemple : i) les textes des lois de finances ainsi que les notes de présentation ; ii) les rapports annuels des finances publiques et de la dette publique ; iii) les rapports annuels de la Banque Centrale ; iv) les données relatives à l'évolution des allocations et des dépenses budgétaires; v) un résumé des rapports annuels de la Cour des Comptes.

En ce qui concerne plus spécifiquement les résultats de l'exécution budgétaire, le rapport complet de la Cour des Comptes est distribué uniquement aux parlementaires et à une liste restreinte autorisée par le Président de la République. Sa diffusion publique (y compris l'accès des partenaires et de la CE) se limite à des extraits au journal officiel. Par ailleurs, la production des comptes relatifs à la clôture budgétaire permettant d'élaborer la Loi de règlement s'effectue avec des délais dépassant l'année, ce qui n'est pas conforme aux bonnes pratiques (Rapport PEFA, 2010).

Amélioration du rôle du Parlement (CJ352)

Comme anticipé à la QE 3.2, le niveau d'exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire est élevé. Dans l'ensemble, aussi bien le CFAA (2004) que le PEFA (2010), soulignent que « les documents relatifs au projet de loi de finances et ses différentes annexes sont de bonne facture, clairs et riches en informations utiles. Le rapport général joint au projet de loi et le rapport sur les données budgétaires fournissent des informations satisfaisantes, la présentation du budget couvre l'ensemble des recettes et des dépenses de façon exhaustive. Aucun fonds extrabudgétaire n'a été répertorié ».

En ce qui concerne le système de surveillance et vérification externe, le CFAA, tout comme le rapport PEFA, confirment l'existence d'un système de contrôle et d'audit de la dépense publique, *a priori* et *a posteriori*, très élaboré, qui assure un bon degré de fiabilité des dépenses publiques et un audit externe de haute qualité. Des améliorations ont été introduites sur la période 2006-2008. Le défaut reste celui d'une certaine lourdeur des procédures de contrôle de l'engagement des dépenses et de la gestion des marchés publics, ce qui peut entraîner des retards dans l'exécution des dépenses d'investissement.

En ce qui concerne l'examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif, le CFAA tout comme le rapport PEFA décrivent la procédure d'adoption du budget par la Chambre des députés et témoignent que le projet de loi de finances donne lieu à un examen approfondi en commission. Cet examen se traduit notamment par des questions écrites au gouvernement, des auditions des ministres suivies de l'établissement de rapports spécifiques par ministère et par commission spécialisée et par la discussion en séance plénière avec le gouvernement.

À compter de 2005, l'instauration du bicaméralisme a joué dans le sens d'une ouverture ultérieure des discussions, puisque le projet de loi de finances est désormais soumis aux deux Chambres (la Chambre des députés et la Chambre des conseillers). De plus, l'introduction de la GBO devrait induire un contrôle plus efficace des parlementaires.

Enfin, en ce qui concerne l'examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif, tant le CFAA que le rapport PEFA confirment que le Parlement exerce bien un contrôle effectif et consistant qui pourrait toutefois être approfondi à l'avenir avec l'anticipation du dépôt de la loi de règlement. Le contrôle de l'exécution budgétaire par les parlementaires s'exerce aussi par la voie informelle, mais réelle, des questions d'actualité tous les 15 jours, des débats sectoriels et de toute mesure qui, en général, favorise la transparence de la gestion publique.

Déjà le CFAA en 2004 avait conclu que « la Chambre des députés tunisienne est bien outillée et dispose des compétences humaines et matérielles pour développer sa fonction de contrôle des finances publiques ». Cette conclusion s'appuie sur l'évaluation effectuée dans le cadre du rapport PEFA sur les fonctions de contrôle exercées par le parlement sur la gestion budgétaire.

Contribution des programmes d'AB aux améliorations susmentionnées (CJ353)

Les thèmes de la transparence de la gestion budgétaire n'apparaissent pas directement dans les FAS. Celle-ci est plutôt supposée comme une condition préalable, qu'il faut vérifier et renouveler périodiquement, mais sur laquelle il n'est pas nécessaire d'identifier des mesures de 'contrôle', comme dans d'autres domaines. Ainsi, au cours de la période considérée, trois occasions surviennent au cours desquelles les partenaires de l'AB abordent ce thème et conviennent que les conditions essentielles de transparence sont largement remplies, bien que des améliorations soient recommandées. La première occasion se situe à la préparation de la FAS I, dont la CF de 1996 cite comme critère d'éligibilité les évaluations de la BM et du FMI, entre autres, sur la gestion des finances publiques. La deuxième occasion se présente en 2004, lors de la rédaction du CFAA. La troisième se présente lors de la mission PEFA, finalement tenue en 2010, après avoir été programmée bien auparavant.

Le thème de la cohérence stratégique de la gestion budgétaire (GBO) est par contre au centre des ABS pour le renforcement des politiques sectorielles et est présent dans la FAS IV en ce qui concerne la programmation nationale. Ce thème sera ensuite développé avec la mise en place du nouvel ABG – PAGBO - financé par la CE en 2008, visant l'amélioration des performances du système de gestion des finances publiques et sa mise à niveau par rapport aux pratiques et standards internationaux, notamment ceux de l'OCDE et du FMI.

Ainsi, sous des formes différentes, le dialogue sur la gestion budgétaire entre le gouvernement et les partenaires de l'AB, tant au niveau de la redevabilité qu'au niveau de la cohérence stratégique, a été approfondi ; cela, en dépit des préoccupations exprimées par des évaluations précédentes sur l'absence de dialogue institutionnel structuré et continu sur les finances publiques. Il faut aussi remarquer que le dialogue sur ces thèmes a été réservé uniquement aux partenaires de l'AB. Ces derniers, à l'occasion de la mission PEFA, par exemple, ont créé un 'groupe de contact', dont le point focal est le représentant de la Délégation UE à Tunis, pour collaborer avec la mission. Cela confirme le rôle de l'AB, comme moyen de création d'espaces de dialogue avancés.

4.3.7. La légalité et l'égalité de genre dans le contexte économique (QE 3.6)

La légalité dans le monde des affaires (CJ361)

Droit des entreprises

La réglementation en matière de droit des entreprises est assez étoffée et d'importants pas ont été accomplis pour améliorer du point de vue réglementaire le climat des affaires afin de renforcer la compétitivité de l'économie tunisienne et encourager les investissements. Parmi ceux-ci :

- *renforcement de la liberté d'entreprise* : lois portant sur la suppression d'autorisations et la révision des conditions administratives requises pour certaines activités commerciales ; augmentation de la protection des investisseurs ;
- *en matière de droit des sociétés* : promulgation et amendements successifs au code des sociétés commerciales portant sur le renforcement des obligations des dirigeants sociaux et sur le

contrôle et transparence des sociétés commerciales ; amélioration du droit relatif aux marchés financiers portant sur le renforcement de la transparence de l'information financière ;

- *gouvernance d'entreprises* : série de dispositions visant son renforcement au niveau de l'administration des sociétés et au niveau des obligations de diligence et de loyauté auxquelles les administrateurs sont soumis ; création de comités pour renforcer la démocratie au sein de l'entreprise (2005).
- *propriété intellectuelle et industrielle* : bien que la création d'un Conseil National Anti-Contrefaçon et la mise en place d'un plan d'action et d'un système interministériel d'informations soient prévues à cet effet, la mise en œuvre effective de la législation en la matière reste un défi ; le renforcement de la lutte contre les produits contrefaits ou piratés, y compris à la frontière, est nécessaire³⁷.
- *modes de résolution des conflits* : depuis longtemps la loi tunisienne prévoit la création des chambres commerciales à compétence spécialisée dans les affaires commerciales visant la conciliation des parties et les juges de paix ainsi que la possibilité en cas de litige de faire appel à l'arbitrage.

Justice administrative

La justice administrative a bénéficié d'une série de réformes depuis 1996. Trois lois du 3 juin 1996 ont couvert son organisation, ses attributions et les règles de son fonctionnement, renforçant l'alignement de la justice administrative aux standards internationaux requis, du moins en termes de législation. Ces progrès dans l'efficacité de l'administration judiciaire sont reconnus par les observateurs externes, y compris l'Union Européenne. Cependant, certains goulots d'étranglement responsables de la lenteur de la justice n'ont pas été levés et l'influence du pouvoir exécutif sur les organes judiciaires reste une question sensible et un défi pour le futur.³⁸ Les prochaines réformes de la justice administrative devraient donc être orientées vers la spécialisation des membres du tribunal administratif et le renforcement de l'indépendance des juges administratifs.

Corruption

Au niveau réglementaire la Tunisie a ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption en mars 2008 et dispose d'une brigade spécialisée appelée "brigade économique" pour la lutte contre les crimes économiques ainsi que d'autres organes qui peuvent être amenés à enquêter sur des crimes économiques (agents de la douane pour les crimes douaniers, agents du Conseil du Marché Financier en matière d'infractions boursières, Commissions des marchés publics,...). Toutefois, et en dépit du fait que les rapports de suivi de la PEV font référence aux efforts de la Tunisie dans la lutte contre les crimes économiques (par exemple la création des unités de lutte contre le blanchiment de capitaux), l'Indice de Perception de la Corruption produit par Transparency International fait ressortir un manque de progrès en termes de réduction de la corruption perçue sur la période 2001-2009. La Tunisie reste cependant le plus vertueux des pays du Sud de la Méditerranée, classé à la 65^{ème} place, par rapport au Maroc (89), à l'Algérie, à l'Egypte (111) et à la Lybie (130).

Egalité de genre (CJ362)

La situation des femmes et la protection de leurs droits en Tunisie restent parmi les meilleures du monde arabe. Bien que la majorité des acquis dans ce domaine remonte aux premières années après l'Indépendance, depuis 1995, plusieurs réformes au niveau législatif et institutionnel ont permis de renforcer le rôle des femmes dans l'économie, en facilitant leur accès aux ressources économiques et en renforçant leur position dans le monde du travail. Parmi celles-ci, la révision du code du travail en vue d'accorder à la femme une protection légale contre toute forme de discrimination au niveau professionnel ; l'abrogation de certaines dispositions du code des obligations et des contrats minorant la position de la femme ; et le renforcement du Conseil National de la Femme. Une attention particulière a été donnée à l'insertion des femmes dans le système scolaire à tous les niveaux. L'égalité

³⁷ Rapport de suivi Tunisie sur la mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2008. Document de travail des services de la commission des communautés européennes.

³⁸ Ibid.

de genre dans l'éducation –largement atteinte au cours des quinze dernières années- a été poursuivie par les réformes sectorielles réalisées et appuyées par les ABS financés par la CE.

Contribution des programmes d'AB aux améliorations susmentionnées (CJ363)

Les changements considérés ci-dessus sont en relation avec l'ensemble du partenariat UE-Tunisie et font partie du cadre de standards et de principes partagés faisant partie de l'AA et des programmes d'accompagnement relatifs, y compris les AB. Cela est démontré par l'attention portée à ces éléments par les rapports de suivi de la PEV cités. À part leur contribution au système de partenariat en tant que tel, les programmes d'AB ont apporté une contribution directe limitée à ces thématiques, visant certaines des mesures concrètes de ce processus de modernisation. Dans certains domaines, toutefois, comme l'égalité de genre, la Tunisie enregistrait des positions relativement avancées, bien avant la signature de l'AA et ce qui a été réalisé à partir de 1995 est en continuité avec le passé. Ceci n'est pas le cas pour la légalité dans le monde des affaires et la justice administrative. Il s'agit là de deux domaines dans lesquels l'AA a identifié de nouveaux standards à atteindre.

Spécifiquement, dans la négociation des FAS I et II beaucoup de références à l'amélioration de la gouvernance économique, dont les mesures considérées ici font partie, avaient été introduites. Les FAS III et IV portaient un accent spécifique sur l'amélioration du droit de l'entreprise et plus en général de la transparence du marché et des mécanismes de contrôle relatifs. Les ABS, de leur côté, dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle insistaient sur le renforcement de l'égalité d'accès à l'éducation et surtout au marché du travail pour les femmes. Ces mesures ont fait l'objet du dialogue et des négociations développés dans la phase de formulation et leur réalisation a été en bonne partie vérifiée, comme il résulte des rapports de suivi.

4.4. STEP 2 – NIVEAU 4. QUESTIONS RELATIVES AUX NIVEAUX 4 ET 5 DE LA LOGIQUE D'INTERVENTION : LES RESULTATS DE DEVELOPPEMENT

4.4.1. La performance de l'économie tunisienne (QE 4. 1)

La croissance économique

Entre 1995 et 2008, la Tunisie a enregistré une croissance moyenne de 5% par an; une tendance stable et relativement élevée qui témoigne de la forte résilience de l'économie aux chocs exogènes, grâce à des politiques appropriées et au recours à des financements extérieurs, tout en gardant un niveau d'endettement maîtrisable. La croissance en Tunisie s'est basée sur une forte croissance de l'industrie manufacturière (notamment exportatrice), qui a entraîné à son tour une nette progression de la contribution du secteur des services à la valeur ajoutée.

La structure du PIB et la productivité des facteurs :

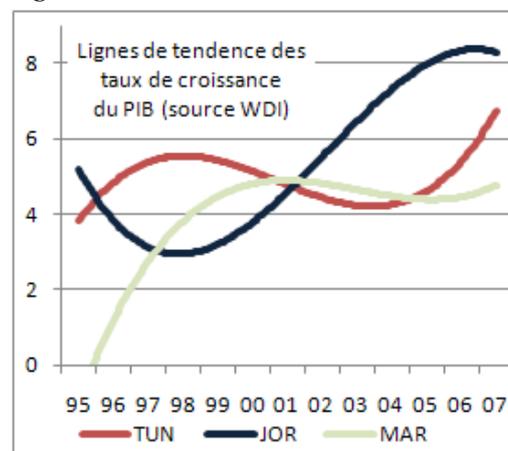
Alors que l'offre est tirée par l'industrie et les services, la demande est tirée par la consommation des ménages et les exportations. Malgré la forte croissance des exportations, le pays est caractérisé par un déficit commercial quasi-structurel. Les investissements publics restent stationnaires, tandis qu'il y a une nette reprise de l'investissement privé au détriment de la consommation des ménages durant la période récente.

Par ailleurs, fort est de constater que bien que les secteurs exportateurs exposés, qui sont régis par le démantèlement tarifaire dans le cadre de l'accord d'association avec l'UE, contribuent à la productivité globale des facteurs (PGF), cette dernière reste inférieure à la moyenne des pays partenaires et concurrents de l'UE. Ces écarts de productivité sont vraisemblablement à l'origine de la faible quantité d'emplois générés par les niveaux de croissance atteints, dans un contexte d'augmentation rapide de la population active. Néanmoins, la Tunisie a réussi, en dépit des aléas de la conjoncture internationale, à maintenir un niveau de création d'emplois relativement stable sur la période (67 825 en moyenne par an) et se situe au premier rang dans la région du Maghreb en termes de productivité (voir ci-dessous).

La structure des entreprises

- Les entreprises industrielles tunisiennes sont passées de 2046 en 1995 à 5541 en 2008. Les petites entreprises de moins de 50 emplois, notamment, jouent en rôle clé dans l'économie (environ 60% des entreprises tunisiennes). Le programme de mise à niveau a contribué à la centralité des entreprises dans l'économie, rôle attesté non seulement par les résultats ci-

Figure 8 : Taux de croissance du PIB



Source : Banque Mondiale WDI

Tableau 6 : Indices de production (2000=100)

Typologie Industrie	Année 2008/00
Ind. Manufacturières	132,8
1. Ind. Agro-Alimentaires	125,1
2. Matériaux de Construc. Céramique et Verre	126,0
3. Ind. Mécaniques et Electriques.	237,5
Electronique	310,5
Electrique	303,3
4. Ind. Chimiques	106,5
5. Textile, Habillement et Cuir	104,1
6. Ind. Manufacturières Diverses	133,4
Mines	88,5
Energie	121,4
Indice d'ensemble	129,1

Source: INS - Tunisie

dessus mais aussi par l'augmentation continue du nombre d'approbations du bureau de mise à niveau³⁹.

- le poids au cours de toute la période du secteur textile et de l'habillement reste significatif, en termes de nombre d'entreprises, passées de 567 en 1995 (28% du total) à 178 en 2008 (36% du total) ; suivent les industries agro-alimentaires qui ont également augmenté sur la période considérée. L'importance de ces secteurs reste aussi significative en termes d'emploi (presque 60% de l'emploi industriel) et de production manufacturière (presque 50%), et ceci malgré la baisse de la contribution relative à la production des secteurs des textiles et du cuir.
- à côté de ces secteurs traditionnels, il faut remarquer la croissance des industries électriques, électroniques et de l'électroménager, qui sont passées de 95 en 1995 à 333 en 2008 avec une forte contribution aux exportations (voir Figure 9), qui est passée de 9% en 1995 à 19% en 2006.

Figure 9 : Indices des exportations industrielles

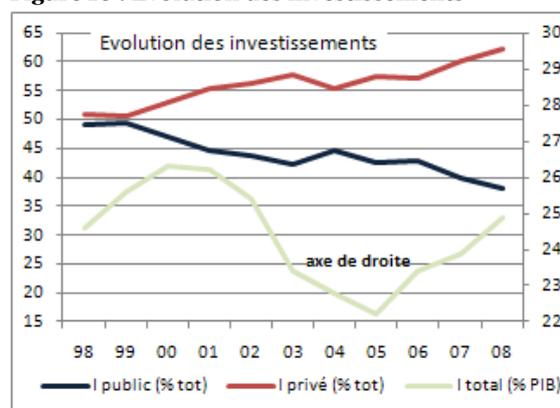


Source : INS

Les investissements privés

Les investissements totaux ont doublé en Tunisie, avec une augmentation annuelle moyenne d'environ 7,5% (en dinars constant) sur la période 1996-2008 (I Total dans la figure 10). En pourcentage du PIB, toutefois, le niveau moyen est resté relativement stable, avec de fortes oscillations (Fig. 10). L'augmentation significative de l'investissement privé est un signe positif (I privé, dans la figure 10). Mais la performance de l'investissement privé a à peine compensé la réduction de l'investissement public (voir QE 3.4). De plus, elle est due presque uniquement à l'accroissement des IDE liés aux privatisations. Par ailleurs, la grande majorité de cette croissance s'enregistre sur les années 2006-2007, avec un investissement spécifique dans les télécoms.

Figure 10 : Evolution des investissements



Source : INS

Le taux moyen d'investissement est resté autour de 25% du PIB, en deçà du niveau nécessaire pour garantir des taux de croissance en mesure d'agir significativement sur le chômage. Au Maroc, en revanche, depuis 1997, le taux d'investissement a connu une progression continue de 21 à 33% du PIB. En effet, en Tunisie, la participation du secteur privé à l'investissement global est encore relativement inférieure aux attentes.

Le secteur financier

Les performances en termes de stabilité du cadre macro-économique reflètent aussi les améliorations dans la consolidation du secteur bancaire et dans le fonctionnement du secteur financier réalisées au cours des quinze dernières années. Le niveau de profitabilité du secteur bancaire reste toutefois

³⁹ Les dossiers approuvés sont passés de 57 en 1996 à 3045 en 2009, avec un taux moyen annuel de croissance d'environ 43%. De même, il y a eu une croissance constante en terme de cumul des investissements approuvés, qui sont passés de 433 MDT en 1997 à 5048 en 2009, avec un taux de croissance annuel d'environ 24%.

encore limité, en raison des faibles capacités financières des banques. 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 (50% du marché). L'encours du crédit des banques a presque triplé entre 1995 et 2008, passant de 11,3 à 32,8 milliards de DT, la part des crédits au secteur public passant de 12 à 7% du total et celle des crédits aux services et aux particuliers passant de 42 à 67%. Les crédits à moyen et long terme sont passés de 42 à 50%.

En dépit des améliorations enregistrées par les indicateurs de performance du secteur bancaire (produit net bancaire passé de 592,4 MDT en 1995, à 1.684 en 2008 ; réduction du pourcentage des créances classées ; augmentation du taux de provisionnement qui reste faible mais en hausse), les efforts d'assainissement du secteur bancaire doivent être poursuivis⁴⁰. Le niveau des prêts non performants reste encore élevé, ce qui accroît le coût de l'intermédiation bancaire et réduit la rentabilité des projets. De plus les garanties immobilières exigées par les banques présentent des risques financiers, garanties peu liquides, difficilement recouvrables (justice lente) et probablement surévaluées. ce qui a restreint la capacité des banques à financer l'investissement privé.

Le financement des investissements privés par le marché financier est encore limité et représente 8,2% des investissements en 2008, avec une progression très réduite par rapport à 1995 (6%)⁴¹. La capitalisation de la bourse de Tunis atteint 13% du PIB, tandis qu'au Maroc elle atteint 68%⁴².

Dans le secteur des Assurances, également, les résultats des réformes sectorielles sont partiels, bien qu'on puisse noter : i) une forte augmentation du montant total des primes (+161,4% entre 1998 et 2008) et du montant des primes par habitant, qui a presque triplé ; ii) une progression légère du taux de pénétration (chiffre d'affaires / PIB), qui a atteint 1,9% en 2005-08 par rapport à 1,64% en 2001 ; iii) une situation financière des entreprises d'assurance restant difficile, avec un résultat net déficitaire de 29,9 MDT en 2004 contre 36,36 en 2001, dû essentiellement aux mauvaises performances de la branche automobile.⁴³ Le secteur des assurances reste peu développé même par rapport aux pays du MENA (Middle East & North Africa). D'après les études menées par Swiss Ré en 2004 et 2008, la Tunisie se classe au 62^{ème} rang pour le taux de pénétration, et au 70^{ème} rang pour la densité, par rapport au Liban (39 et 54), au Maroc (49 et 69) et à la Jordanie (56 et 71). [Source : *Revue SIGMA* & *Swiss Ré*].

Le climat des affaires

Les données disponibles confirment que l'impact des réformes mises en place par le gouvernement est globalement encourageant. Selon une enquête sur le climat des affaires en Tunisie conduite par l'Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives (ITCEQ) avec l'assistance de la Banque Mondiale en 2005, les entreprises montrent une appréciation positive de l'évolution du climat des affaires : 85 % des entreprises interrogées considèrent les contraintes administratives de l'environnement des affaires en Tunisie comme faibles ou modérées en 2005, contre 65 % en 2002 ;

Cette appréciation est confirmée par le bon classement de la Tunisie dans les enquêtes internationales sur la compétitivité et sur la facilité à faire des affaires :

- le rapport 2009-2010 du Forum mondial sur la compétitivité a classé l'économie tunisienne 1^{ère} au Maghreb et en Afrique, sixième dans le monde arabe et 40^{ème} au niveau mondial, sur un total de 133 économies (voir Fig.11 ci-dessous). Il s'agit d'un bon score, mais il faut souligner que ce n'est pas le meilleur score des dernières années. À part le classement annuel, l'analyse du rapport sur la compétitivité indique que certains aspects sont très avancés alors que d'autres aspects accusent du retard (voir la Fig. 11). L'efficacité du marché du travail, la

⁴⁰ Rapports annuels de la BCT 1996-2008 & Rapports du FMI concernant l'art. IV.

⁴¹ Données du Conseil du Marché Financier, 2009.

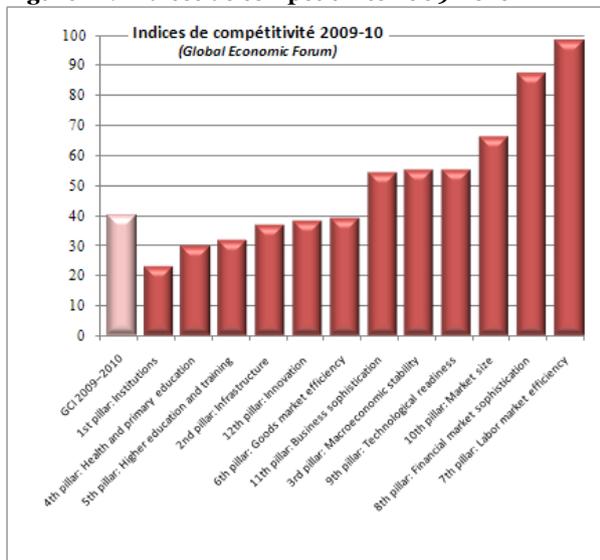
⁴² Peterson Institute for International Economics, Prospects for Greater Global and Regional Integration in the Maghreb - Washington, DC-2008.

⁴³ Rapports annuels FTUSA, Rapports d'achèvement du Programme d'Appui à la Compétitivité II, 2006.

faiblesse du secteur bancaire, ainsi que l'étroitesse du marché intérieur, sont considérés comme des désavantages, alors que les avantages compétitifs principaux viendraient de la qualité des institutions, ainsi que du niveau des services sociaux de base et de l'éducation.

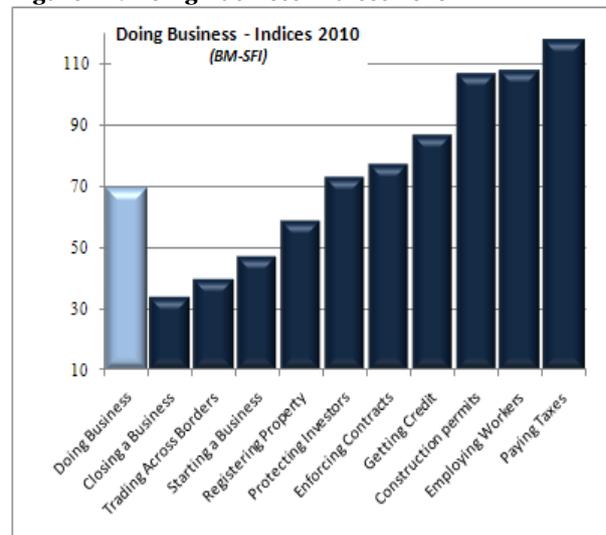
- le rapport annuel Doing Business 2010 sur la facilité à conduire les affaires, élaboré conjointement par la Banque Mondiale et la Société Financière Internationale (SFI), s'attache à des détails différents. Selon son classement, la Tunisie est 69^{ème} sur 183 pays à l'échelle mondiale (voir Fig. 12 ci-dessous). Avec ce nouveau classement, elle gagne, par rapport aux classements de 2009 et 2008, respectivement 4 et 19 places. À l'échelle arabe, elle est en 7^{ème} position derrière l'Arabie Saoudite et d'autres pays tels que le Qatar et Oman, mais devant l'Egypte, le Maroc et l'Algérie. D'après ces données (Figure 12), l'inefficacité du marché du travail et celle du système bancaire se révèlent être des inconvénients importants, dépassés cette fois par le poids de la fiscalité. Au vu de la pression fiscale relativement modeste, la perception des interviewés sur ce dernier point pourrait être aggravée par le problème de la concurrence du secteur informel évoqué ci-dessus.

Figure 11 : Indices de compétitivité 2009-2010



Source : Global Economic Forum, 2010

Figure 12 : Doing Business-Indices 2010



Source : Doing Business 2010, Banque Mondiale et Société Financière Internationale

Les services TIC.

Les technologies de la communication sont un des secteurs les plus dynamiques, avec l'un des taux de croissance les plus élevés (15% en 2009). Il connaît une expansion notable. Il contribue actuellement à 10% du PIB contre seulement 2,5% en 2002, et à 9% de la création d'emplois dans tout le pays. Ce niveau technologique est confirmé par le dernier classement de la Tunisie dans le "Global Information Technology Report 2008-2009". Pour la troisième année consécutive, le pays a été classé premier à l'échelle maghrébine et africaine et 38^{ème} au plan mondial sur un total de 134 pays. Il devance ainsi plusieurs pays européens tels que la Hongrie (41^{ème}), l'Italie (45^{ème}), la Grèce (55^{ème}), la Roumanie (58^{ème}) et la Pologne (69^{ème}).

L'introduction de Tunisiana (en 2002) a dynamisé le marché et permis un véritable essor de l'accès à la téléphonie : i) le nombre d'utilisateurs de téléphones GSM a atteint 8,6 millions en 2008 ; ii) la densité des lignes téléphonique est passée de 17,6% en 2002, à 94% en 2008. Le prix d'entrée (achat de la carte SIM) est passé de 150 DT (fin 2002) à 10 DT (Tunisie Télécom) et 5 DT (Tunisiana) en 2005.

Le Rapport *'The Africa Competitiveness Report 2009'* (World Economic Forum), classe la Tunisie 84^{ème} sur 134 pays en termes d'infrastructures TIC, bien avant d'autres pays de la sous-région. Parmi les pays du continent, seule l'Afrique du Sud est mieux classée.

Les transports (ports et réseau routier interne)

À fin 2008, l'infrastructure maritime se compose de sept ports commerciaux et d'un terminal pétrolier aménagés et équipés pour permettre l'escale et le traitement des navires car-ferries, croisiéristes, porte-conteneurs, vraquiers et pétroliers et assurer le passage de tout type de marchandises. Depuis 1995 l'évolution du trafic dans les ports commerciaux de la Tunisie a enregistré des taux de croissance de 35,8% pour les navires, 30,4% pour les marchandises, 306,8% pour les conteneurs, 145,3% pour les passagers, 130,2% pour les voitures, 693,7% pour les croisiéristes. Aujourd'hui la Tunisie se classe au 38^{ème} rang pour la qualité des infrastructures portuaires, soit premier pays parmi les quatre pays de la sous-région (Algérie, Egypte, Maroc et Tunisie) et bien avant l'Italie et la Turquie.

Le coût de l'énergie.

En Tunisie, la contribution du secteur énergétique au PIB est descendu à 3,6%, dont la moitié pour les carburants et la moitié pour l'électricité. La consommation totale est de 7,37 milliers de tonnes équivalent-pétrole (Ktep), avec un déficit de 0,5 Ktep. L'Etat a confié à la STEG le monopole de la production, du transport et de la distribution de l'électricité depuis 1962 ; en 1996, le secteur a été ouvert à la concurrence, avec l'entrée de deux autres producteurs⁴⁴. « Les tarifs de la quasi-totalité des produits énergétiques sont fixés par l'Etat à tous les niveaux : prix de vente aux opérateurs, marges des opérateurs et prix finaux. Ce mode de fixation introduit des distorsions économiques ... par rapport aux prix internationaux et ... des distorsions inter-produits »⁴⁵. En 2005, la subvention publique aux produits énergétiques a été de 1030 MDT, c'est-à-dire 2,7% du PIB, et en 2009 sa valeur est passée à 1600 MDT, soit 3,6%⁴⁶. Ces données montrent le poids du secteur énergétique dans l'économie tunisienne et son impact direct sur le budget de l'Etat, d'où la nécessité d'accélérer les réformes sectorielles.

Le commerce extérieur

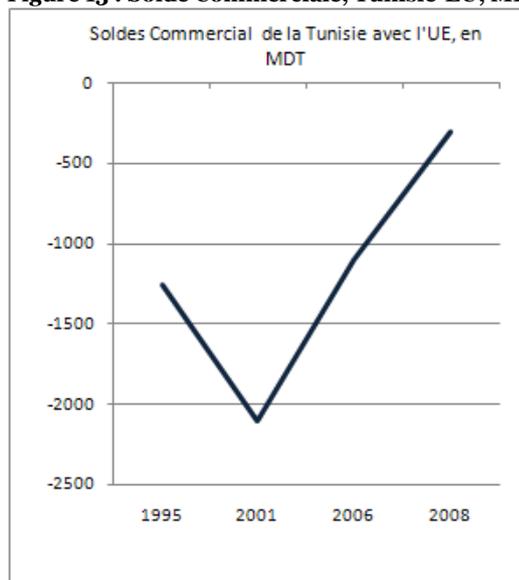
Contrairement aux craintes initiales, le démantèlement tarifaire n'a pas eu d'effet négatif sur l'économie du pays, mais a, au contraire, favorisé l'essor de ses exportations. Depuis une augmentation des soldes négatifs des échanges entre la Tunisie et l'UE entre 1995 et 2001 on note un rééquilibrage graduel des échanges avec l'UE, et une forte contraction de l'excédent commercial en faveur de celle-ci, comme l'indique le graphique des soldes. Les échanges UE-Tunisie ont plus que quadruplé en valeur nominale (et plus que doublé en termes réels⁴⁷) depuis la signature de l'AA, passant de 9.416,5 MDT en 1995 à 25.122,2 en 2006, puis à 34 360 en 2008, et le taux de couverture des importations par les exportations tunisiennes s'est sensiblement amélioré, passant de 76,5% en 1995, à 91,6% en 2006, puis à 98,2% en 2008.

⁴⁴ CNUCED, Réunion du Groupe d'Experts Intergouvernemental – La Concurrence dans le Secteur de l'Energie en Tunisie, 07/2007.

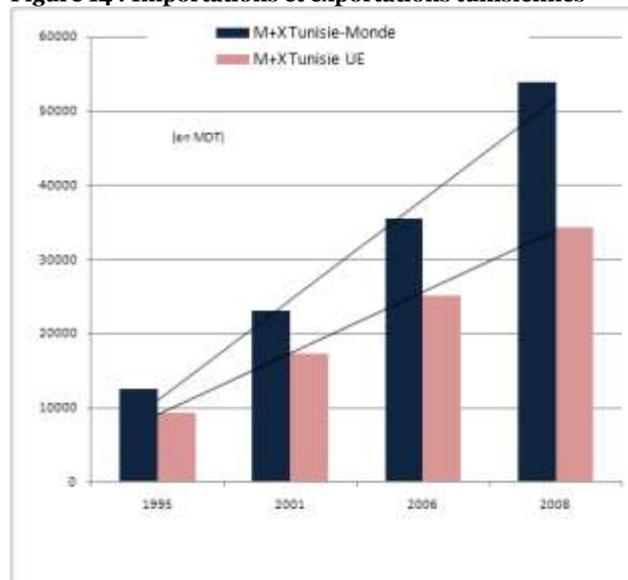
⁴⁵ Ministère de l'industrie, Agence Nationale des énergies renouvelables, République Tunisienne 'Etude d'impact des prix de l'énergie sur la demande' (2000).

⁴⁶ La donnée de 2005 est mentionnée par la CNUCED op. cit. et les données 2005 et 2007 sont reprises par Tafik Missaoui 'Energie et changement climatique, le coût de l'action en Tunisie', 2009.

⁴⁷ Le déflateur du PIB en DT en 2008 est 150/100 par rapport à 1995 (BM, World Development Indicators-WDI).

Figure 13 : Solde Commercial, Tunisie-EU, MDT


Source : INS

Figure 14 : Importations et exportations tunisiennes


Source : INS

Le démantèlement tarifaire a permis une accélération de l'intégration du pays dans le marché mondial, tirée par l'intégration dans le marché européen : en 2001, 80% des exportations de la Tunisie est destiné à l'UE et l'UE couvre 71% des importations de la Tunisie. Ces pourcentages baissent un peu mais restent élevés en 2006 et en 2008 : respectivement 77,2% et 72% des exportations tunisiennes sont destinés à l'UE et l'UE couvre 66,5% et 57,3% des importations de la Tunisie. Le commerce international global (importations + exportations) augmente plus rapidement (voir graphique M+X ci contre). La forte concentration géographique des exportations tunisiennes a représenté une opportunité et favorisé leur croissance rapide, mais pourrait aujourd'hui représenter un risque, comme on l'a vu lors de la crise économique en Europe qui s'est fait durement ressentir à partir du dernier trimestre 2008.

D'autre part, le fait que le commerce extra-UE augmente plus rapidement que le commerce avec l'UE est parfois considéré comme un signe de faiblesse des hypothèses d'intégration euro-méditerranéenne⁴⁸. Dans le cas de la Tunisie, il semble au contraire que les capacités compétitives acquises dans le cadre de l'AA et de la ZLE avec l'UE aient accru la compétitivité globale de l'économie, avec des retombées sur les échanges avec le reste du monde.

	2004	2005	2006	2007	2008
TUN	46%	50%	47%	46%	48%
JOR	55%	55%	57%	58%	67%
EGY	20%	20%	20%	23%	29%
MAR	31%	31%	31%	30%	32%
GROUPE D'AGADIR	27%	28%	29%	31%	35%
EU	36%	36%	35%	34%	35%

Source: Banque Mondiale

Pour finir, il faut remarquer que le taux d'ouverture $((M+X)/2/PIB^{49})$ des 4 Etats membres de l'accord d'Agadir (Jordanie, Egypte, Tunisie et Maroc) s'est accru entre 2000 et 2004 en passant de 27% à 35% ; parmi les quatre pays, la Tunisie enregistre un taux d'ouverture significativement plus

⁴⁸ CASE, CSER, CEPS, Economic Integration in the Euro-Mediterranean Region, 2009.

⁴⁹ Valeur des Exportations + Valeur des Importations, divisée par deux, divisée par la valeur du PIB.

élevé, tant par rapport à la moyenne des pays partenaires méditerranéens (plus de 10% de différence), que par rapport à la moyenne des Etats membres de l'Union européenne (de nouveau plus de 10% de différence⁵⁰).

La structure des exportations est restée plus au moins stable avec une nette prépondérance des exportations dans le secteur des industries manufacturières non alimentaires (un peu moins de 70%, même si l'on note une baisse à partir de 2002), et un pourcentage toujours en dessous de 10% pour les trois secteurs de l'agriculture et pêche, des industries agro-alimentaires et des produits miniers. Enfin, le secteur de l'énergie a connu une croissance progressive à partir de 2001, passant de 9,4% des exportations totales en 2002, à 12,9% en 2005 et à 17,3% en 2008. La même tendance est notable, avec des différences mineures, pour ce qui concerne les importations.

L'intégration sous-régionale

Dans ce domaine, les données sont assez décevantes. Pendant la décennie écoulée, les pays de l'Accord d'Agadir et les autres pays de la côte Sud de la Méditerranée ont connu des taux de croissance économique (plus bas et/ou moins stables que la Tunisie), mais plus élevés que les moyennes européennes. Au niveau du commerce, ils ont augmenté leurs exportations et leurs importations à un rythme supérieur à 10% par an, et le commerce avec l'UE représente presque 50% des exportations et 45% des importations. Toutefois, le commerce intra-régional au niveau des pays de l'accord d'Agadir reste limité autour de 15% du commerce total⁵¹. Les entraves au commerce intra-régional concernent les réglementations et les standards différents, la difficulté de mise en œuvre d'accords complexes comme ceux qui affectent la certification d'origine et de qualité, la faible interconnexion des infrastructures.

Il serait intéressant de vérifier les conditions pour une accélération des processus intra-régionaux, éventuellement dans le cadre des nouvelles politiques de l'UE et notamment de l'Union pour la Méditerranée.

Forces et faiblesses

En général, l'économie tunisienne a réalisé des transformations très importantes dans la période considérée. Son industrie exportatrice est devenue plus compétitive, assurant la majorité de l'emploi industriel et soutenant l'ensemble de la croissance. Cette performance est reconnue par les principaux partenaires internationaux⁵². La performance de l'industrie a entraîné une modernisation de l'ensemble du pays, mettant sous pression les services et les secteurs productifs non exportateurs, qui ont réagi d'une manière inégale, parfois s'alignant au processus de croissance compétitive (par ex. le tourisme), parfois n'étant pas en mesure de suivre.

Ainsi, à côté des acquis, certaines faiblesses sont apparues : les investissements restent en dessous des objectifs fixés et relativement stagnants en termes de pourcentage du PIB ; les secteurs non exportateurs restent encore figés, ce qui crée des inefficiences dans le marché intérieur ; les secteurs des services, notamment financiers, ne sont pas tout à fait à la hauteur des besoins d'une économie moderne. Cela se traduit dans une croissance limitée à certains secteurs, qui génère une offre d'emplois nettement inférieure à la demande, spécialement pour les jeunes. Les taux de chômage sont passés de 16% en 1997-99 à 14% en 2007 (selon l'OIT-KILM), et le chômage des jeunes est autour de 30%, malgré les grandes avancées dans leurs niveaux d'éducation.

L'AA avec l'UE a fourni un cadre sécurisant pour l'ouverture commerciale et l'intégration économique dans ces quinze années, mais le contexte européen est caractérisé par des taux de croissance limités et n'assure pas l'effet d'entraînement dont bénéficient certains petits pays

⁵⁰ BM, WDI.

⁵¹ UNECE, Rapport annuel 2009.

⁵² BM, Intégration mondiale de la Tunisie Une nouvelle génération de réformes pour booster la croissance et l'emploi, 2008 et CE, Rapport de Suivi de la mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2007.

dynamiques dans le contexte asiatique. Pour atteindre des taux plus élevés de croissance, la Tunisie devra, d'une part, entreprendre des politiques de transformation encore plus radicales au niveau économique et institutionnel⁵³ et, d'autre part, négocier avec l'Europe un cadre partenarial plus complexe et avancé, comprenant les services et d'autres terrains aujourd'hui exclus de l'AA⁵⁴.

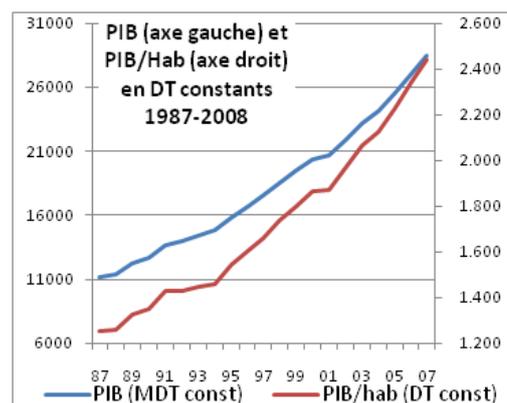
4.4.2. La croissance des revenus des citoyens et la réduction de la pauvreté (QE 4.3)

Les revenus des populations ont augmentés⁵⁵ (CJ431)

Grâce à la bonne performance de l'économie tunisienne :

- le PIB en termes réels s'est accru au taux moyen de 4,95% par an entre 1996 et 2008, contre un taux moyen de 3,9% sur la décennie 1986-1997, et
- le PIB par tête s'est accru au taux moyen de 3,85% par an entre 1996 et 2008, contre une augmentation moyenne par an de 1,8% entre 1987 et 1996.
- le PIB par tête en 2008 était 1,6 fois celui de 1996⁵⁶.

Figure 15 : PIB et PIB par tête, 1987-2008

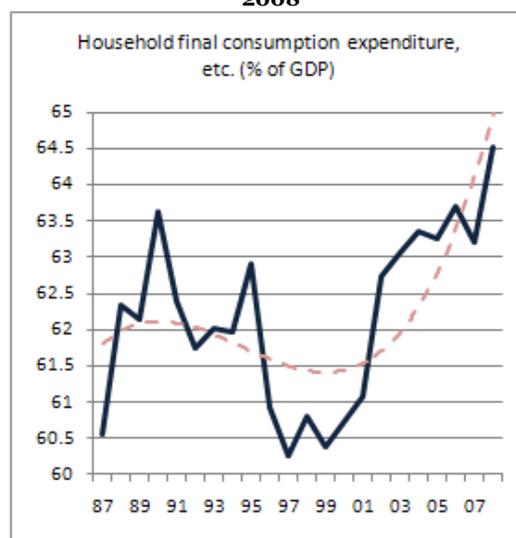


Source : Banque Mondiale WDI

Ces progrès sont d'autant plus remarquables si l'on considère qu'au cours de cette période de croissance il y a eu quatre années de sécheresse (1998-2001) et les attentats du 11 septembre 2001, qui ont provoqué un recul conjoncturel de la croissance et la baisse des recettes du tourisme.

La consommation globale a presque doublé entre 1996 et 2008 (+182%), restant dans la fourchette de 75,9 à 78,5% du PIB ; et celle des familles a augmenté en pourcentage du PIB (voir figure 16).

Figure 16 : consommation finale des familles, 1987-2008



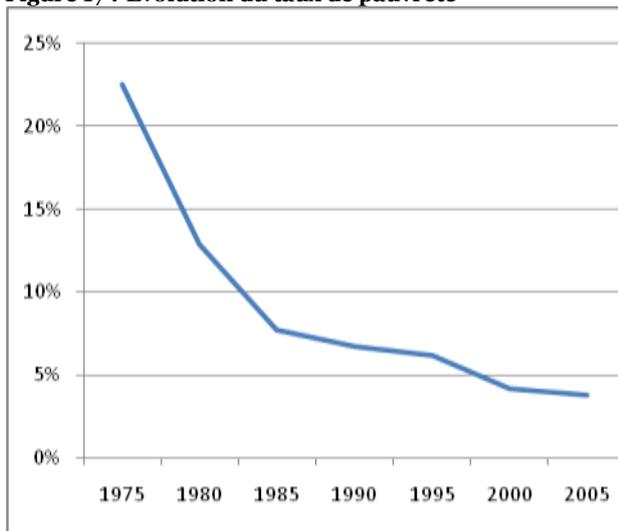
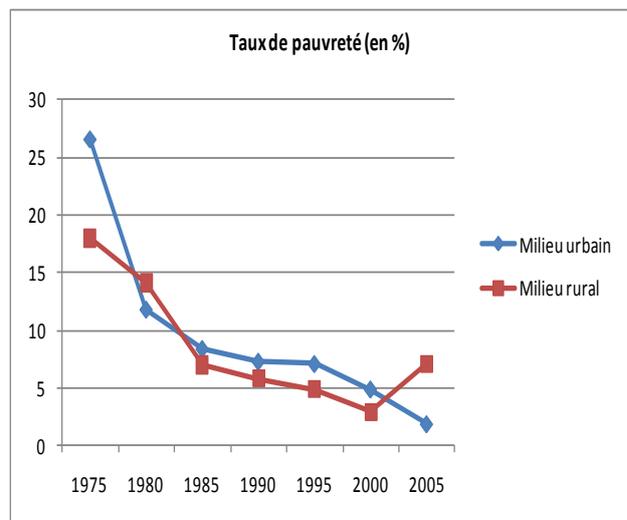
Source : Banque Mondiale WDI

⁵³ BM, Intégration mondiale..., cité.

⁵⁴ Ces négociations sont déjà en cours sur le « statut avancé » d'association.

⁵⁵ Les données utilisées proviennent des trois sources ci-après : Banque mondiale, WDI ; Institut National de la Statistique ; Ministère du Développement et de la Coopération Internationale.

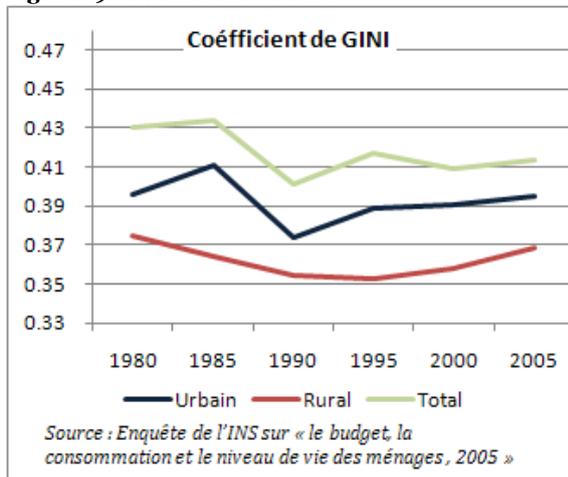
⁵⁶ Pour un problème de comparabilité des données, on a utilisé le PIB par tête et non le PNB.

Figure 17 : Evolution du taux de pauvreté

Figure 18 : Evolution du taux de pauvreté par milieu.


Source : Enquête de l'INS sur « le budget, la consommation et le niveau de vie des ménages 2005 » publiée en 2007 et autres données INS

Les revenus des pauvres ont augmenté⁵⁷ (CJ432)

Le taux de pauvreté au niveau national est tombé continuellement au cours des trente dernières années, passant de 22% en 1975 à 6,2% en 1995, et à 3,8% en 2005 (voir Fig. 17)⁵⁸.

Figure 19 : Coefficient de GINI


Au niveau régional, les données disponibles (Enquête de l'INS de 2005) indiquent que le Centre Ouest représente la région la plus touchée par la pauvreté, avec un taux de presque 13%, trois fois plus élevé que la moyenne nationale. Au contraire, des régions comme le Centre Est et le Grand Tunis enregistrent des niveaux de pauvreté plutôt modérés, en dessous de 1,5%.

⁵⁷ Enquête INS sur le budget, la consommation et le niveau de vie des ménages 2005 ainsi que le rapport rédigé sur la base de l'enquête en 2007.

⁵⁸ Les données sur la pauvreté se basent sur l'enquête de l'Institut National de la Statistique mentionnée. Cette enquête a été conduite avec l'assistance des Nations Unies et d'autres organismes internationaux. La méthode adoptée par l'INS identifie une ligne nationale de pauvreté, mesurée sur un panier essentiel de biens alimentaires et non alimentaires. Cette ligne en 2005 se situe autour de 489 Dinars courant, pour les grandes villes, et 378 Dinars courants pour les campagnes (voir aussi PNUD, Stratégie de Réduction de la Pauvreté.. en Tunisie – 2004). La fiabilité des données des enquêtes de l'INS, bien qu'elles aient été utilisées par tous les organismes internationaux, sont mis actuellement en question.

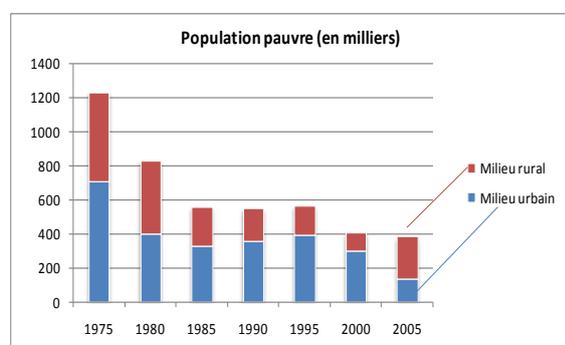
⁵⁸ La source des données sur le PIB est la Banque Mondiale (WDI). Pour un problème de comparabilité des données, on a utilisé le PIB par tête et non le PNB.

Les disparités de revenu se sont réduites (CJ433)

Comme le montre la fig. 19, le niveau d'inégalité en Tunisie peut être considéré dans la moyenne des pays connaissant une phase de développement comparable. Le coefficient de Gini - nombre variant de 0 à 1, où 0 signifie l'égalité absolue (tout le monde a le même revenu) et 1 signifie l'inégalité totale (une personne a tout le revenu) – après une chute significative pendant la décennie 1980-1990, s'est légèrement ajusté vers le haut pendant la période qui a suivi. Il est un peu plus bas qu'au Maroc en 2007 (0,41), mais supérieur à celui la Jordanie et de l'Égypte. Selon le PNUD, Human Development report 2007– 2008⁵⁹, il s'élèverait à 0,398.

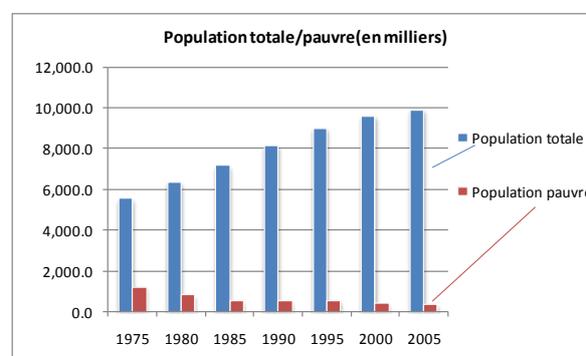
En termes de taux de pauvreté, on peut remarquer qu'entre 1975 et 2000 le milieu urbain a été le plus affecté par ce phénomène (voir Fig. 18). En revanche, les données enregistrées pour 2005 montrent que la situation s'est inversée : pour la première fois au cours des 20 dernières années le milieu rural a enregistré un taux de pauvreté (7,1%) plus élevé que celui du milieu urbain (1,9%), avec un redoublement du taux de pauvreté rural entre 2000 et 2005 (voir Fig. 20 et 21).

Figure 20 : Population pauvre



Source : INS

Figure 21 : Population totale/pauvre



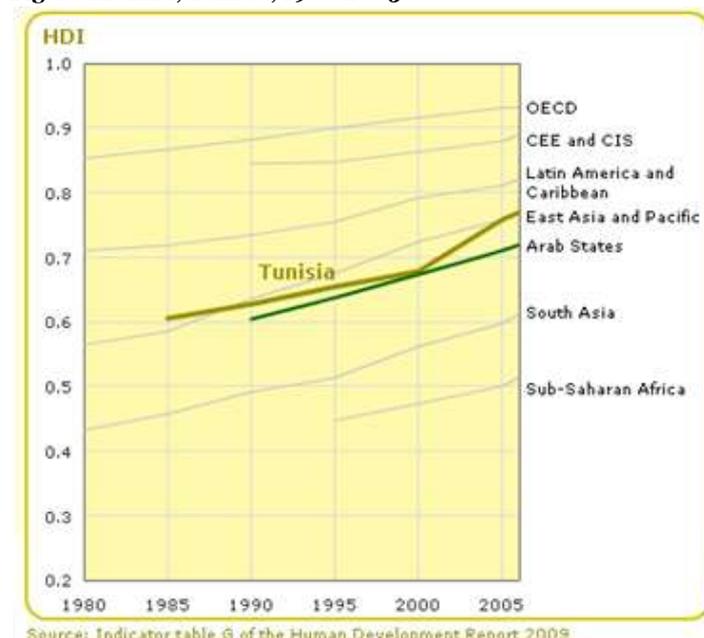
Source : INS

Les dimensions diverses de la pauvreté ont été abordées et l'IDH s'est amélioré

La réduction de la pauvreté en termes de revenu s'est accompagnée d'une amélioration globale des conditions de vie des populations, comme le montrent les indicateurs du développement humain, qui composent l'index de développement humain élaboré par les Nations Unies. Ces indicateurs comprennent les indicateurs de santé, d'éducation et de pouvoir d'achat des populations.

Le résultat affiché par le dernier rapport des NU montre qu'après une croissance faible au cours des années quatre-vingt-dix, l'IDH est remonté rapidement pendant la dernière décennie, avec un

Figure 22: HDI, Tunisie, 1980-2005



Source: Indicator table G of the Human Development Report 2009

⁵⁹ http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_EN_Complete.pdf, page 297.

rapprochement significatif aux groupes de pays les plus vertueux (voir figure 22).

4.4.3. Les changements enregistrés au niveau de l'accès à l'éducation et de l'emploi (QE 4.2)

Amélioration de l'accès et des débouchés de la formation professionnelle (CJ421)

L'accès à la formation professionnelle a considérablement augmenté sur la période de référence (1996-2008). « Le nombre d'apprentis inscrits dans les centres de formation professionnelle relevant du MEF est passé de moins de 40 000 à près de 103.000. Cette évolution s'est accompagnée d'une restructuration de la formation qui s'oriente de plus vers la formation diplômante »⁶⁰. En ce qui concerne la formation continue, en appui aux entreprises, malgré l'augmentation de leur nombre, les entreprises qui en ont bénéficié y ont participé de manière plutôt irrégulière au cours des années, les petites entreprises ayant moins bénéficié de cette opportunité et les demandeurs d'emploi ayant été informés de manière insuffisante.

Amélioration de l'accès et des débouchés de l'éducation secondaire et tertiaire (CJ422)

Education supérieure

Entre 2000 et 2008 les effectifs de l'éducation supérieure ont augmenté d'environ 70%, correspondant à un taux annuel de 8,5%. Le taux de croissance a été beaucoup plus fort dans la première moitié de la période, tandis qu'il a ralenti dans la deuxième moitié. Seule l'augmentation du nombre de filles (11% au total) et d'étudiants boursiers (13%) est restée élevée dans la deuxième moitié de la période. Le bon résultat de la croissance est surtout dû à l'enseignement supérieur public, car la participation du secteur privé reste modeste et en dessous des objectifs du Plan (4 000 en 2006 et 11.000 en 2007 contre un objectif de 20 000 en 2006).

À l'augmentation des effectifs correspond aussi celle des diplômés, qui ont augmenté de 180% entre 2000 et 2008, satisfaisant ainsi le souci d'augmenter l'efficacité interne du système. Cela est surtout lié à l'introduction des filières courtes (bac+2 ou 3), qui enregistrent une croissance continue et un poids grandissant parmi les diplômés. On observe aussi une croissance, bien que plus modeste, dans les cursus d'ingénierie et dans les autres cycles.

Au niveau du choix des filières, sur la base des données des diplômés de l'année 2006-2007, les diplômés spécialisés en informatique et ingénierie représentent plus de 22% de tous les diplômés, mais ces filières restent prioritairement fréquentées par des garçons, tandis que les filles se concentrent dans des filières traditionnelles, à basse employabilité ou saturées (Lettres et Sciences Humaines, Langues, Gestion, Droit).

Si l'efficacité interne⁶¹ semble être atteinte, avec tout de même un fort biais de genre pour ce qui concerne le choix des filières, au niveau de l'efficacité externe, les jeunes diplômés rencontrent des difficultés importantes à trouver une occupation. Les créations nettes d'emplois ayant bénéficié aux jeunes diplômés de niveau supérieur ont atteint 179 200 durant la période 2001-2007, soit une moyenne de 26 000 emplois par an (selon le Ministère de l'emploi, 2008), contre une moyenne

Tableau 8 : Taux de scolarisation dans l'enseignement supérieur

1966	1984	1997	2002	2004
2,1%	5,7%	15,5%	26,4%	33,3%

Source UNICEF

Tableau 9 : Taux de couverture de la demande additionnelle d'emploi

1982-1986	1997-2001	2002-2006
61,7%	92%	92,1%

Source MDCI

Tableau 10 : Taux de scolarisation dans le 2^e cycle de l'enseignement de base et secondaire

1975	1980	1994	2001	2002
21%	32,2%	53,3%	73,7%	75,7%

Source UNICEF

⁶⁰ Rapport de suivi du programme d'ABS à la FP de juin 2009.

⁶¹ On entend par « efficacité interne » l'achèvement des objectifs internes (par ex. niveau des savoirs acquis / taux de réussite), et par « efficacité externe » l'achèvement des objectifs externes (par ex. le taux d'insertion dans le marché du travail).

annuelle d'environ 42 000 diplômés toutes spécialités confondues. Selon les résultats d'un recensement sur la population et l'emploi effectué en 2007, on observe une augmentation en termes absolus et relatifs des jeunes diplômés universitaires sans emploi et du temps d'attente pour décrocher un premier emploi. En effet, les DES (diplômés de l'enseignement supérieur) âgés de 23 à 29 ans représentaient 10,9% du total des chômeurs en 2007, contre 9,6% en 2006 et 8,4% en 2005. L'accroissement du chômage des DES constitue une préoccupation sociale du pays, bien que les taux de couverture de la demande additionnelle d'emploi restent plutôt stables (voir Tableau 9) et que le chômage des jeunes⁶², comme le chômage total, ne semble pas augmenter.

Année	Taux de chômage (%)
1997	15.9
1999	16.0
2000	15.7
2001	15.1
2002	15.3
2003	14.5
2004	14.2
2005	14.2

Source ILO KILM

Education secondaire

Au niveau de l'éducation secondaire, les effectifs ont augmenté jusqu'à 2005 (voir Tableau QE 4.2-3 dans la matrice d'évaluation), mais sont actuellement en baisse, suivant la courbe démographique, et en 2008 ils étaient de 475 483 (contre 492 733 en 2003), dont 58% de filles. Malgré les résultats en termes de réduction du taux d'abandon, le rendement interne dans le secondaire représente encore un défi :

- le taux de redoublement a augmenté dans le temps en dépit de la réforme qui se fixait comme objectif l'amélioration du rendement interne.
- au niveau du Bac on observe une détérioration du pourcentage d'admis, qui ne représentaient que 61% des effectifs de la quatrième année en 2008, contre 67% en 2003-2004.
- le pourcentage de réussite est, en moyenne, bas : 67% en 2008, ce qui est tout de même supérieur à 2001 où il n'était que de 57%, mais dans les filières Mathématiques et Sciences expérimentales on registre un taux de réussite élevé, de 80%, et une amélioration considérable par rapport à 2001.

Quant à la distribution des admis et des diplômés par filière, on observe que la filière Lettres est encore prépondérante bien que les sections Economie-Gestion et Technique aient connu une évolution remarquable en nombre de diplômés [tableau QE 4.2-8 dans la matrice d'évaluation]

En termes d'efficacité externe, les statistiques du marché du travail affichent une situation modérément positive et nettement meilleure que pour les diplômés universitaires : une augmentation des personnes occupées ayant une éducation secondaire, de près de 4 points, passant de 32% en 2000 à 36,1% en 2007 (source : Ministère de l'emploi, 2008) correspondant à une croissance annuelle d'environ 4,6%. À cela correspond une augmentation annuelle de la population active au chômage, avec une éducation secondaire, faible (1,8%) et considérablement plus basse que pour la population ayant une éducation supérieure. Cependant, il est à noter que la population active bénéficiant d'une instruction secondaire est le deuxième groupe par poids sur la population active totale, et qu'en 2007 le nombre de chômeurs de ce groupe représentait 40% du total.

Croissance de l'emploi et ralentissement de l'émigration (CJ423)

Le taux de couverture de la demande additionnelle d'emploi a continué à augmenter d'un Plan à l'autre, bien que le rythme entre le IX^{ème} (1997-2001) et le X^{ème} Plan (2002-2006) ait fortement baissé (voir Tableau QE 4.2-14 dans la matrice d'évaluation). En tout cas, la création de nouveaux postes de travail n'est pas en mesure de satisfaire la demande additionnelle, qui se situe entre 55.000 et 85.000 par an sur la période 1996-2008.

Si l'on compare cela avec la structure de la population active, on peut voir quelles catégories sont les plus affectées. À partir de l'an 2000 on assiste à un changement de composition dans la population

⁶² Selon les données OIT KILM, le chômage des jeunes (15-24) était de 31,9% en 1997 et de 30,7% en 2007, malgré la forte augmentation de la scolarisation de ce groupe d'âge. Voir aussi les données du Ministère de l'emploi mentionnées ci-après.

active : le poids de la population analphabète et/ou ayant un niveau primaire d'éducation diminue en faveur de la population bénéficiant d'un niveau d'instruction secondaire et supérieur. À part le chômage des jeunes diplômés, en termes absolus le problème du chômage est plutôt une préoccupation pour les groupes d'instruction secondaire et primaire qui représentaient 75% des chômeurs en 2007. Par rapport à l'âge, on voit que le chômage est essentiellement un problème de la population jeune qui enregistre un taux de chômage largement supérieur à la moyenne nationale (Tableau QE 4.2-19 dans la matrice d'évaluation), jusqu'à 32,4% en 2008 pour les jeunes entre 15-19 ans, 30,9% pour les 20-24 et 25,2% pour les 25-29 (selon le Ministère de l'emploi)⁶³.

Concernant l'émigration, les données indiquent une augmentation continue des migrants dont les effectifs ont presque triplé au cours des 20 dernières années, bien que le rythme de croissance ait subi une réduction significative dans la dernière décennie. L'émigration joue un rôle de poumon – bien que moindre par rapport à d'autres pays de la région – absorbant l'offre de travail non satisfaite, comme semble indiquer le fait que 46% des émigrés sont des jeunes et des femmes, une autre catégorie qui enregistre un taux de chômage croissant, en opposition au taux global légèrement décroissant. Cependant il est à noter qu'en 2008, 10% des Tunisiens émigrés étaient constitués de cadres, hommes d'affaires et commerçants selon le site web de l'Office des Tunisiens à l'Etranger (OTE), mais aussi médecins, infirmières et autres diplômés. Le taux net de migration⁶⁴ de la Tunisie (0,39 émigrants pour mille habitants en 2010) est inférieur à celui du Maroc (2,62), de l'Egypte (0,8), et même de l'Algérie (0,79). Il est aussi important de noter que la Tunisie, sur la période 1995-2010, a vu baisser son taux net de migration de 65%, alors que cette baisse n'était que de 15% pour le Maroc, de 35% pour l'Egypte et qu'elle est restée pratiquement inchangée pour l'Algérie.

En conclusion, on peut dire que le pays a atteint des résultats significatifs pour ce qui concerne l'augmentation de la scolarisation, une augmentation de la couverture de la demande d'emploi et un certain contrôle de l'émigration⁶⁵. Mais les niveaux qualitatifs et d'employabilité produits par le système scolaire sont encore loin des standards et des typologies demandées par le marché. D'autre part, la création de nouveaux postes de travail pour les jeunes diplômés ne dépend pas uniquement (ou même principalement) de la qualité de l'offre scolaire, mais elle est strictement liée aux dynamiques économiques, notamment à des avancées ultérieures au niveau de la compétitivité, à l'ouverture du marché intérieur et à la dynamisation des services, ainsi qu'à une gestion plus clairvoyante et coopérative des migrations dans le contexte euro-méditerranéen.

4.4.4. Les changements enregistrés au niveau des principales questions transversales concernées par l'AB, de la redevabilité démocratique dans le monde des affaires, de l'égalité de chance entre hommes et femmes, de la protection de l'environnement (QE 4.4)

La redevabilité de l'administration publique (CJ441)

Depuis l'indépendance, la redevabilité de l'administration publique vis-à-vis des organes de contrôle constitutionnel et de l'opinion publique est considérée par l'état tunisien comme un acquis important sur la voie de la construction démocratique et de la modernisation du pays. Au niveau pratique, toutefois, plusieurs domaines dans lesquels des améliorations seraient souhaitables sont signalés, comme, par exemple, les pratiques bureaucratiques dans le domaine des affaires, dénoncées dans les enquêtes du World Economic Forum (WEF) 2009-10⁶⁶. Les entrepreneurs interviewés lors des enquêtes WEF et Doing Business sont également concernés par la justice administrative qui, en dépit des réformes entreprises depuis 1996, présente encore des goulots d'étranglement responsables d'une certaine lenteur. De même, l'influence du pouvoir exécutif sur les organes judiciaires reste une

⁶³ Selon les statistiques du BIT, le chômage des 15-24, en 2005, est de 30,7%.

⁶⁴ Source: United Nations Population Division, World Population Prospect 2008. Le Taux de migration net est égal au solde migratoire net annuel, pour mille habitants.

⁶⁵ voir note ci-dessus.

⁶⁶ The Global Competitiveness Report 2009-2010, Tunisia Country Profile, page 1.

question sensible et un défi pour le futur⁶⁷. Enfin, comme mentionné plus haut, l'Indice de Perception de la Corruption produit par Transparency International, tout en gardant le pays au premier rang dans la région, fait ressortir une certaine détérioration sur la période 2001-2009 : la position du pays est passée de 31/91 à 65/180 et le score de 5,3 à 4,2.

L'égalité des chances entre hommes et femmes (CJ442)

Sur la dernière décennie, les opportunités économiques pour les femmes ont augmenté, en particulier grâce à l'amélioration du niveau éducatif de la femme et à l'ouverture économique du pays. Le taux d'activité des femmes est passé de 23% en 2001 à 25% en 2006, atteignant plus de 33% pour les franges d'âges allant jusqu'à 29 ans. Leur part dans la population des salariés est passée de 25% en 2001 à 26,2% en 2006. En 2008, on comptait plus de 18.000 femmes chefs d'entreprise, contre 10.000 en 2004 (selon la CNFCE - Chambre Nationale des Femmes Chefs d'Entreprise).

Il en est de même en ce qui concerne l'intégration de la femme dans la vie civile et publique. La présence des femmes dans les postes à décision et à responsabilité s'est accrue et leur participation a été renforcée dans tous les domaines. Le taux de femmes présentes à la Chambre des députés est passé de 7% en 1997 à 22,7% en 2007. En 2007, les conseils municipaux comptaient 27,4% de femmes contre 16,6% en 1995, les conseils régionaux 32%, le Conseil constitutionnel 25%. De même, les femmes représentaient 15% du nombre total des membres du gouvernement en 2006, contre 13,6 % en 2001⁶⁸.

Les femmes sont aussi très bien représentées dans l'éducation. Dans le secondaire, la proportion par rapport à la population scolaire est passée à 53,3% en 2006-2007. Dans l'enseignement supérieur, le nombre d'étudiantes a atteint une proportion de 59% en 2004-2005⁶⁹.

La femme est aussi intégrée dans le monde professionnel. Les femmes représentent aujourd'hui 43% des travailleurs dans les activités manufacturières, 32% dans les activités agricoles et pêches, 34% des journalistes (contre 22% en 1994), 29% des juges, 31% des avocats, 60% des médecins, 72 % des pharmaciens, 52% des enseignants de l'école de base, 48% des professeurs du lycée et 40% des enseignants universitaires⁷⁰. Il faut dire que les avancées dans la position de la femme tunisienne dans la société ne représentent pas de changement réel par rapport aux tendances passées, mais se situent plutôt sur une ligne de continuité.

Les progrès en matière de protection de l'environnement (CJ443)

Il s'agit ici d'un domaine dans lequel les programmes d'AB n'ont pas identifié d'objectifs de développement spécifiques, en dehors d'un appui général à la bonne gouvernance et à la gestion stratégique de la dépense publique. Dans ce sens il est important de noter qu'à côté des résultats (et des problèmes) économiques et sociaux mentionnés jusqu'à présent, au cours de la décennie considérée, on enregistre également des changements importants dans le domaine de la gestion de l'environnement.

Le réseau public d'assainissement est passé de moins de quelques milliers de Km au début des années quatre-vingt à des dizaines de milliers de Km. Sa capacité a plus que doublé dans les quinze dernières années. En ce qui concerne les déchets solides, des progrès énormes ont été accomplis, atteignant un taux de couverture très élevé, autour de 95%. Les projets de gestion des déchets solides financés par la BEI ont contribué spécifiquement à ces objectifs.

⁶⁷ Rapport PEV cité.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Conseil économique et social. www.ces.org.tn.

⁷⁰ Source : *Conseil des Droits de l'Homme, Examen Périodique Universel, Résolution A/RES/60/251*), REPUBLIQUE TUNISIENNE, Rapport de la TUNISIE.

La pression sur les eaux est en augmentation surtout pour l'eau potable et l'eau industrielle, mais elle devrait rester sous contrôle dans une perspective de long terme. Parallèlement,, depuis la création de l'Office National de l'Assainissement en 1974, le taux d'épuration des eaux usées collectées est en augmentation continue. En effet, ce taux est passé de 32% en 1974 à 97% en 2002.

Au-delà de ces avancées concernant surtout la gestion des conséquences des processus d'urbanisation, la Tunisie doit aborder les problèmes de la pollution industrielle et des émissions de gaz à effet de serre (GES) en général, qui sont en train d'augmenter fortement et représentent le grand défi des années actuelles et à venir.

Tableau 12 : émissions de gaz à effet de serre (GES, Tunisie, 1994-2010)

Emissions de GES			
1994	1997	2001	2010
2,66	2,7	2,9	4
Unité: Tonnes équivalent CO2/habitant			

Source: MEAT

Le renforcement des systèmes de suivi, avec la mise en place de l'Observatoire Tunisien de l'Environnement et du Développement Durable (OTED), et la publication du Rapport sur les indicateurs de développement durable initiée en 2003, jouent un rôle important pour la réalisation et la durabilité des progrès réalisés.

4.5. STEP 2 – NIVEAU 5. QUESTIONS RELATIVES AUX NIVEAUX 4 ET 5 DE LA LOGIQUE D'INTERVENTION : LES FACTEURS DETERMINANTS DU CHANGEMENT

4.5.1. Approche aux QE du STEP 2 - Niveau 5

Cette partie de l'évaluation doit montrer quels sont les facteurs ayant été à la base des performances (positives et/ou négative) du pays par rapport aux objectifs visés par l'appui budgétaire. Ces performances ont été illustrées dans les chapitres précédents, notamment pour ce qui concerne la croissance économique et l'intégration compétitive dans les marchés internationaux, et l'amélioration des conditions de VIE des citoyens, particulièrement des plus pauvres.

Ces questions ont été abordées grâce à deux méthodes différentes et complémentaires :

- une analyse historico-politique, menée avec la participation d'un groupe sélectionné de personnes-ressource tunisiennes indépendantes, comprenant académiciens et personnes du monde des affaires. Cette analyse a été initiée dès le début du travail et ses résultats ont été contrôlés tout au long de l'évaluation (environ un an et demi). L'approche a visé l'identification des grands choix politico-économiques des gouvernements tunisiens et les différentes phases de l'évolution économique et sociale du pays, au cours des décennies précédentes⁷¹.
- une analyse statistique intégrant plusieurs méthodes, visant l'identification des variables socio-économiques et politico-institutionnelles plus fortement corrélées aux résultats de développement.

Ces deux approches intégrées ont donné des résultats globaux par rapport à la croissance économique, d'une part, et au développement humain, d'autre part. Les réponses à chacune des QE posées sont liées à ces résultats globaux.

4.5.2. Les principales étapes politiques, économiques et sociales de la Tunisie après l'indépendance

Cet aperçu sert à identifier un ensemble de facteurs susceptibles d'avoir influencé les performances économiques et sociales de la Tunisie sur la période considérée. Ces facteurs, antérieurs pour la plupart à la mise en œuvre des programmes, objets de cette évaluation, ont contribué à la définition de leur contexte.

Lors de son indépendance en 1956, la Tunisie, pays au climat semi-aride, avait peu de ressources naturelles et son économie se basait essentiellement sur l'agriculture familiale et l'exploitation des minerais. Toutefois, le gouvernement s'est engagé dans une politique volontariste de développement accéléré, ayant pour objectif principal de hisser le pays et ses citoyens à un niveau comparable à certains pays d'Europe de la rive nord de la Méditerranée. Le demi-siècle écoulé a été marqué par quatre étapes majeures de développement :

1956 – 1969

Période de la construction de la Nation : trois initiatives emblématiques :

- En 1956, la Loi qui reconnaît à la femme des droits et une liberté uniques dans le monde arabe.
- En 1958, la création de la Banque Centrale de Tunisie et d'une monnaie nationale : le Dinar.

⁷¹ On s'est inspiré de la méthode des "drivers of change", l'adaptant d'une manière simplifiée. Pour une illustration synthétique de cette méthode, voir DFID, *Drivers of Change Public Information Note*, September 2004. Voir aussi ODI, *Drivers of Change and Development in Malawi*, 2006.

- Economie : système coopératif dans l'agriculture et le commerce, pôles industriels étatiques régionaux, intégrant tant l'industrie lourde que l'industrie légère.

1970 – 1986

Début d'une certaine ouverture de l'économie, sans relâcher le contrôle étatique. Mesures emblématiques :

- API : Agence de Promotion des Investissements, puis de l'Industrie.
- Avril 1972 : loi accordant des avantages importants aux entreprises totalement exportatrices.
- Conventions collectives pour régir les relations entre employeurs et employés.

Les bénéfices des exportations, la protection du marché intérieur, une conjoncture pétrolière favorable (le pays étant alors exportateur net de pétrole), ont permis une nette amélioration du niveau de vie. La fin de la conjoncture favorable et les inefficiences du système ont toutefois conduit à une crise financière, économique et sociale, produisant des événements sanglants qui ont profondément déstabilisé le pays (1978, 1980 et 1984), avec l'apparition de mouvements extrémistes.

1987 - 1994

Stabilisation macroéconomique (PAS). Changements emblématiques :

- Maîtrise de l'inflation qui a été ramenée de 7,1% en 1986, à 2,2% en 1995.
- Libéralisation graduelle des prix et des investissements.
- Dévaluation et convertibilité du dinar.
- Croissance des exportations de produits textiles et mécaniques dans le cadre du régime offshore.
- Introduction de la TVA et du Code des Investissements.
- Réforme des entreprises publiques et privatisation de la Bourse des Valeurs Mobilières.
- Renforcement de la supervision de la Banque Centrale, création des Banques d'Affaires.

Bien que stabilisé, le pays ne réalise pas de taux de croissance élevés, les indicateurs de développement humain ne progressent pas, les réformes n'arrivent pas à dynamiser de manière durable l'économie. Le pays et ses partenaires identifient la nécessité d'un nouveau bond en avant en termes de réformes économiques et sociales.

À partir de 1995

Sur la base de cette compréhension et en présence des opportunités offertes par le processus de Barcelone lancé par l'UE, la Tunisie décide de poursuivre son parcours d'ouverture économique et de l'ancrer dans une forte perspective d'intégration euro-méditerranéenne. En 1995, la Tunisie est le premier pays à signer l'Accord d'Association avec l'UE et entame le processus courageux et cohérent de réformes socio-économiques analysées dans cette évaluation.

Les facteurs récurrents dans le développement tunisien depuis l'indépendance

Parmi les nombreux facteurs qui peuvent avoir influencé l'évolution socio-économique du pays de l'Indépendance à nos jours, l'évaluation a mis en exergue des éléments récurrents, qui caractérisent le pays par rapport aux autres et qui sont en quelque sorte liés à la réalité d'un pays qui n'est pas particulièrement riche en matières premières et dont la population est relativement limitée, tels que :

- le rôle innovateur du gouvernement, qui est de préférence engagé dans la recherche de perspectives innovatrices, plutôt que dans la conservation du statu quo.
- l'importance accordée aux exportations, qui font l'objet de régimes privilégiés dès la loi de 1972. À cet élément il faut ajouter l'importance accordée à l'industrie manufacturière, dès le début de l'industrialisation, qui a favorisé la création de capacités, dont l'industrie d'exportation a pu bénéficier.
- l'attention du gouvernement à situer le pays dans un contexte de dialogue et de partenariat au niveau international, qui s'est manifesté au début par la recherche de modèles de référence

socioculturels non limités à la tradition nationale ou à la dimension régionale, et s'est ensuite concrétisé par le long partenariat avec les institutions de Bretton Woods (25 années) et avec l'UE, ayant conduit à l'adoption par la Tunisie des principes et des standards de gestion des finances publiques et des marchés reconnus par ces partenaires.

- enfin, le côté négatif de ces facteurs de développement est le maintien de certaines inefficiences dues à la présence diffuse et enracinée de l'Etat dans l'économie.

4.5.3. L'analyse statistique

Les analyses conduites

Cet exercice a été conduit par trois analyses intégrées⁷² :

- Une étude de *clustering* (analyse par regroupement) sur six pays de la région (Tunisie, Maroc, Algérie, Egypte, Jordanie, Syrie) a analysé pour chaque pays la corrélation entre 54 variables macroéconomiques, agricoles, énergétiques et démographiques, et deux variables dépendantes (le taux de croissance du PIB par tête et l'Index de Développement Humain des Nations Unies).
- L'analyse des déterminants de la dynamique de croissance en Tunisie a réalisé une régression des deux variables dépendantes mentionnées sur six variables (deux d'accumulation, deux de politique économique, une instrumentale et une de réforme économique).
- L'analyse de l'impact des réformes et des changements structurels au niveau régional : une analyse en données de panel dynamique sur cinq pays (les mêmes que l'échantillon de *clustering*, à l'exception de la Syrie (exclue pour un problème de données)).

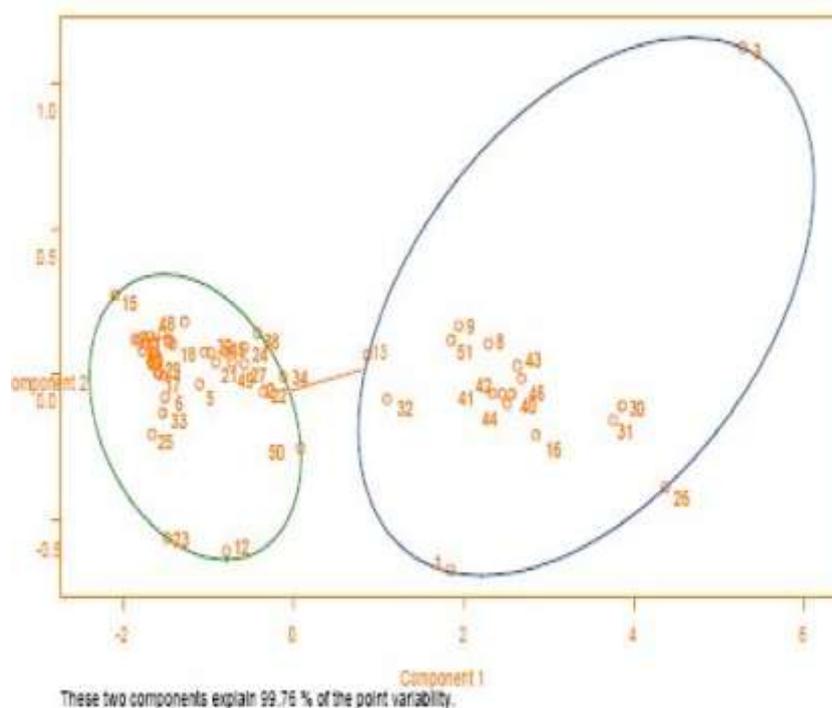
Le clustering

Pour chaque pays cette analyse, couvrant la période 1990-2005, a produit deux regroupements de variables, chacun autour de l'une des deux variables dépendantes retenues (taux de croissance du PIB par tête et IDH). Chaque regroupement contient les variables ayant contribué principalement à la détermination de la variable dépendante concernée. À l'intérieur de chaque regroupement, la distance entre la variable dépendante et les autres variables est un indicateur de l'étroitesse de la corrélation.

D'une part, l'analyse des clusters met en évidence comment les dynamiques de croissance (PIB par tête et développement humain) obéissent à des trajectoires communes parmi les pays retenus. En effet, les facteurs déterminants des changements semblent se circonscrire aux politiques de stabilisation et d'ajustement macroéconomique et aux dynamiques de l'intégration commerciale, notamment vis-à-vis des pays de l'Union Européenne (UE), et en particulier aux dispositifs de libéralisation mis en œuvre au niveau du commerce extérieur suite aux accords d'association avec l'UE.

D'autre part, dans cette cartographie globale, subsistent des différenciations et spécificités propres à chaque pays ou à des groupes de pays. La Tunisie et le Maroc (et à une échelle moindre la Jordanie et la Syrie), ont suivi des trajectoires de spécialisation comparables : ils ont acquis des avantages comparatifs notamment dans les secteurs manufacturiers, sur lesquels se sont branchés des flux d'IDE qui les ont ultérieurement développés. Ainsi, ces pays ont vu leurs structures commerciales à l'exportation se diversifier et se sont désengagés d'activités plus traditionnelles comme le « textile et l'habillement ». L'Egypte développe des schémas de croissance reposant sur des importations nettes alimentées par la demande interne. En Algérie, les recettes de l'Etat fluctuent avec les prix internationaux du pétrole, affectant la stabilité du système financier contrôlé par l'Etat, avec des effets négatifs pour la croissance du secteur privé.

⁷² Les analyses sont présentées en annexe, avec la description des procédures et des formules, y compris les différents tests sur la fiabilité des données, notamment les tests LMA et LM2 sur l'absence d'auto-corrélations. Dans l'analyse en données de panel, la méthode GMM (Generalised Method of Moments), avec l'application entre autres du test de Sargan, a été utilisée pour évacuer les effets spécifiques par pays mis en évidence par l'analyse cluster.

Figure 23: Clusters de la Tunisie

Au niveau des pays du premier groupe l'analyse met également en évidence des différences significatives : notamment entre la Tunisie et le Maroc. Les facteurs plus spécifiquement corrélés à la croissance économique en Tunisie sont les exportations et particulièrement les exportations manufacturières, outre les variables de stabilité macroéconomique. Au Maroc, le rôle de l'agriculture comme déterminant de la croissance est très important, avec les exportations, la stabilité et des facteurs démographiques. En ce qui concerne l'IDH, en Tunisie, la valeur ajoutée du secteur agricole est aussi importante que celle du secteur manufacturier; la dépense publique et la formation de capital ont aussi un impact significatif. Au Maroc, les variables plus fortement corrélées à l'IDH sont les importations ainsi que les exportations, les variables démographiques et macroéconomiques.

La régression pour l'identification des déterminants en Tunisie

Les variables explicatives considérées sont : FBCF (formation brute de capital fixe) / PIB, IDE (investissements directs étrangers) / PIB, QM (quasi monnaie) / PIB, X (exportations) / PIB, S (épargne) / PIB, et Indice de Chinn⁷³. La régression utilise deux modèles, l'un pour l'explication de la croissance (taux de croissance du PIB par tête), l'autre pour l'explication de l'IDH.

Dans le premier modèle, les investissements directs étrangers nets (IDE/PIB), les exportations (X/PIB) et le développement financier (QM/PIB) semblent le plus contribuer à la croissance économique en Tunisie. Néanmoins, la part de la formation brute de capital fixe dans le PIB (FBCF/PIB) ne contribue que faiblement à la croissance. Il en est de même pour l'épargne

⁷³ Mesure de l'ouverture financière d'un pays. Cette variable mesure le degré de libéralisation du compte de capital ou encore le degré de desserrement des contraintes de change et la libre circulation des mouvements de capitaux. Elle est donc généralement interprétée comme un bon représentant du degré de réformes et de performances macroéconomiques d'un pays, dans la mesure où la suppression de toutes les entraves et obstacles à l'intégration commerciale et financière est interprétée par les opérateurs internationaux comme une amélioration du climat réglementaire, des affaires et de l'investissement. La base de données fournie par Chinn et Ito englobe la période 1970-2007.

domestique (S/PIB). Ceci serait dû aux voies de placement et de rentabilisation de l'épargne. Un signe négatif et statistiquement peu significatif indiquerait un niveau non optimal de l'épargne (écart entre épargne effective et potentielle) et vraisemblablement un manque d'opportunités d'investissement pour un agent ayant une aversion au risque.

Dans le deuxième modèle (IDH), les facteurs significatifs sont les mêmes, avec des poids différents. L'importance des flux de capitaux provenant de l'extérieur et des revenus des exportations reste déterminante.

Dans les deux modèles, la variable de réforme macro-économique apparaît clairement importante et statistiquement significative.

L'analyse en données de panel sur les réformes économiques au niveau régional

Le vecteur des taux de croissance annuels des PIB par tête des cinq pays retenus a été régressé (comme variable dépendante) par rapport aux réformes économiques et institutionnelles qui sont formalisées par deux vecteurs de déterminants quantitatifs et surtout qualitatifs. Toutes les variables sont issues d'indices composites et/ou de base de données reconnus au niveau international (voir l'annexe 16).

Le vecteur des déterminants quantitatifs inclut pour chaque pays les variables indépendantes :

- Le degré d'ouverture commerciale (OUVC)
- L'inflation (INF)
- La volatilité du taux de change nominal (NEXVOL)
- Le solde de la balance courante (CAB)

Le vecteur des déterminants qualitatifs (institutionnels) inclut pour chaque pays les variables indépendantes :

- Le risque - pays (CR), composé de 3 notations de risques (politique, économique et financier)
- La qualité des institutions (QINST)
- La stabilité gouvernementale (STABGOV)
- Le degré de libéralisation du compte de capital (KOP), variable de Chinn et Ito mentionnée.

En ce qui concerne l'importance des déterminants quantitatifs, l'analyse souligne en particulier l'impact positif de l'ouverture commerciale, ainsi que des performances macroéconomiques en matière de maîtrise des pressions inflationnistes, des déficits courants et de stabilité des taux de change dans les dynamiques de croissance des pays MEDA analysés.

L'analyse des variables qualitatives fait ressortir la superposition des réformes entreprises depuis les conclusions d'accords d'association avec l'UE avec la qualité de la croissance. C'est ainsi, qu'outre la baisse des risques pays, les estimations démontrent clairement que les améliorations conséquentes en matière de la qualité des institutions, de la stabilité gouvernementale et de la perception positive des climats des affaires (approximée par KOP) ont sensiblement contribué à l'amélioration des profils de croissance dans ces pays. Globalement, le partenariat euro-méditerranéen lié aux accords d'association avec l'UE, et la coopération économique et financière qui s'en est suivie avec les pays MEDA retenus a clairement permis d'accélérer les changements économiques et institutionnels et donc d'améliorer la croissance économique.

Les acquis des analyses statistiques

Sans attribuer aux analyses statistiques une valeur résolutive, il faut souligner que des points forts et convergents sur les déterminants de la croissance économique et du développement humain ressortent :

- Dans les quinze dernières années, l'ensemble des politiques d'ouverture commerciale, de mise à niveau des marchés intérieurs et de réforme macroéconomique, associé aux accords

d'association avec l'UE, a été le facteur le plus strictement lié à la croissance et au développement humain dans les pays de la région qui ont signé ces accords. Ces politiques, quand elles ont été poursuivies avec cohérence, ont contribué à la réduction des risques-pays, à l'amélioration du cadre institutionnel et, globalement, à l'augmentation de l'attractivité par rapport aux investissements étrangers.

- dans le cas de la Tunisie, le développement des exportations manufacturières, ayant commencé grâce à des politiques fortement volontaristes du gouvernement au début des années soixante-dix marquent d'une manière significative les modèles de croissance et de développement poursuivis. Par ailleurs, les politiques de dépense publique et d'attention aux revenus agricoles sont très importantes pour l'amélioration de l'IDH.
- dans toutes les analyses, les politiques de stabilisation macroéconomique, telles que celles poursuivies par le gouvernement tunisien avec continuité pendant presque vingt-cinq ans, semblent fortement liés à la croissance et au développement humain. La mobilisation de l'épargne et l'investissement interne, en revanche, semblent encore un point faible du cadre tunisien par rapport à un pays comme le Maroc.

4.6. STEP 3 – LES LIAISONS EXISTANTES ENTRE L'APPUI BUDGETAIRE ET LES RESULTATS DE DEVELOPPEMENT

4.6.1. Le rôle des réformes politico-institutionnelles par rapport aux facteurs de croissance

Rappel des conclusions du STEP 2 - niveau 5

D'après les analyses présentées synthétiquement au Niveau 5 ci-dessus, les résultats largement positifs de développement examinés au Niveau 4 ont été fortement influencés par un nombre relativement limité de facteurs, synthétisés dans le tableau 12 ci-dessous.

Tableau 13 : Facteurs déterminants de la croissance économique et sociale, selon le type d'analyse réalisée et les correspondances entre les deux analyses

Analyse historique	Analyse statistique
1. Rôle innovateur des gouvernements	5. Politiques d'ouverture et de partenariat
2. Choix volontariste en faveur des exportations, dès '72	6. Stratégies axées sur les exportations
3. Dialogue et partenariats internationaux ayant porté sur des choix stratégiques déterminants (stabilisation et intégration)	7. Stabilisation économique (avec Bretton Woods)
4. Inefficiences dues à la présence diffuse de l'Etat dans l'économie	8. Accord d'Association avec UE et réformes liées
	9. Inefficiences au niveau de l'épargne et de l'investissement internes

Ces analyses nous indiquent que :

- le pays a une vocation historique à saisir les opportunités (facteur 1 dans le tableau) offertes par l'environnement international, dans lequel il cherche depuis l'indépendance à intégrer et renforcer, par des relations solides, sa réalité de petit pays dynamique (facteur 3 et 5).
- dans ce contexte, le pays a fait un choix structurel depuis 1972 (facteur 2) en faveur du développement des exportations manufacturières, qu'il a poursuivi d'une manière volontariste au début, pour l'intégrer ensuite dans un ensemble cohérent de politiques économiques. La bonne performance du secteur des exportations est un des éléments qui caractérisent le plus les résultats positifs de développement du pays.
- pour rendre durable cette stratégie d'ouverture commerciale, le pays s'est engagé depuis 1985 dans une opération de stabilisation macroéconomique à long terme (facteur 7), par l'établissement d'un fort partenariat avec la Banque Mondiale et le FMI (facteurs 3 et 5). La stabilisation macroéconomique et les éléments de compétitivité qui en dérivent sont fortement associés aux bonnes performances du pays.
- au début des années quatre-vingt-dix, le pays a senti le besoin d'aller au-delà (facteur 1) de la bonne performance du secteur des exportations à l'intérieur d'un cadre économique encore substantiellement fermé ; et de restructurer l'ensemble de l'économie nationale, dépassant ainsi le dualisme entre marché local et marché extérieur, et assurant une véritable durabilité au processus accompli. Le partenariat global (facteur 3) - économique, institutionnel et culturel – avec l'UE (facteur 8) qui lançait alors le processus de Barcelone, lui offrait un nouveau cadre d'opportunités, où ces changements étaient possibles, grâce à la disponibilité des points de repère politiques et des supports nécessaires. Les réformes associées à l'Accord d'Association avec l'UE sont le facteur le plus fortement associé à la croissance économique et au développement humain enregistré au cours des quinze dernières années.
- dans ce processus, il reste des passages et des progrès à faire notamment en ce qui concerne les facteurs 4 et 9 qui représentent en partie des faiblesses intrinsèques aux stratégies adoptées, pouvant se résoudre par une intégration encore plus poussée, laquelle effacerait ultérieurement les différences entre le marché national et le marché extérieur. Une telle

intégration ne relève pas seulement de la Tunisie, car il faut également la détermination du partenaire Européen, même si la détermination tunisienne est un élément clé.

Les politiques du gouvernement, entre 1995 et 2008, ayant appuyé ces facteurs

Certains de ces facteurs coïncident avec des politiques économiques et de réforme institutionnelle mises en œuvre par le gouvernement au cours de la période 1995-2008 couverte par l'évaluation. D'autres, ayant une origine plus ancienne, se sont manifestés à l'intérieur de ces politiques en un rapport de renforcement réciproque. Tous ces facteurs ont une relation stricte avec les politiques mises en œuvre par le gouvernement au cours de la période considérée. En réalité, tous ces facteurs sont affectés par la nouvelle opportunité de l'intégration euro-méditerranéenne et par les politiques que le gouvernement met en place pour la saisir au plus haut niveau :

- dans de nombreux cas, les politiques du gouvernement relancent et revitalisent des facteurs de croissance déjà bien enracinés dans l'histoire tunisienne récente, redéfinissant un cadre dans lequel ils peuvent opérer sur des bases plus efficaces et durables ;
- dans d'autres cas, elles définissent de nouveaux défis, sur la base des opportunités qui se sont créées, comme c'est le cas pour la mise à niveau du système industriel, du système financier, du système scolaire, etc.

Le tableau suivant représente cette relation entre les facteurs déterminants et les politiques mises en œuvre par le gouvernement. Les facteurs déterminants issus des deux analyses ont été rassemblés dans la première colonne du tableau. Dans la deuxième colonne, les politiques liées sont mentionnées, pendant la période en question. Dans la troisième colonne, le type et l'intensité de cette relation sont indiqués synthétiquement.

Tableau 14 : Relations entre les réformes politico-institutionnelles mises en œuvre dans la période 1995 / 2008 et les facteurs déterminant identifiés

Facteur déterminant	Politiques 1995-2008	Type de relation
1. Rôle innovateur des gouvernements et propension au dialogue/partenariat international	Décision de s'engager dans le partenariat euro-méditerranéen, 1 ^{er} signataire d'un AA avec l'UE	Correspondance entre une vocation historique nationale et une opportunité offerte par l'UE
2. Stratégies axées sur les exportations	Politique de démantèlement tarifaire et réforme de la fiscalité dans le cadre de l'AA	Amplification d'une stratégie nationale consolidée dans un nouveau contexte durable
3. Stabilité macroéconomique	Poursuite et renforcement, pendant toute la période, des politiques de stabilisation conduites dans la décennie 1986-95	Transformation des politiques de rigueur budgétaire et financière en politiques de compétitivité internationale créatrices de ressources (IDE, croissance des exportations, etc.)
4. Accord d'Association avec UE et réformes liées	Nouvelles politiques d'intégration et de mise à niveau dans les différents secteurs, économiques, sociaux, financiers, culturels, conformément à l'AA	Restructuration globale de l'économie et modernisation de la société, en vue d'une intégration durable dans le contexte euro-méditerranéen

4.6.2. Le rôle de l'appui budgétaire par rapport aux réformes politico-institutionnelles en objet

Rappel des conclusions du STEP 1 - niveau 3

Le tableau suivant synthétise les conclusions du STEP 1 – Niveau 3, qui explique l'influence de l'AB sur les politiques du gouvernement. Les analyses aux niveaux 1 et 2 servent à expliquer les effets du niveau 3 et ne sont donc pas mentionnées dans cette présentation.

Tableau 15 : Tableau synoptique du STEP 1 / Niveau 3 - Contribution des AB de la CE et des autres bailleurs à la mise en œuvre efficace des réformes économiques et sociales sur la période 1995-2008 – Tableau synoptique du STEP 1 / Niveau 3

Réalisations du gouvernement	Contribution des programmes d'AB
Stabilisation macro-économique : <ul style="list-style-type: none"> • Requalification des politiques fiscales • Amélioration de la gestion des finances publiques 	a) En appuyant les grandes réformes économiques nécessaires à l'achèvement de l'AA, l'ABG en a renforcé la crédibilité et a facilité la prise de risque du gouvernement dans le processus réformateur. b) L'ouverture d'un espace de dialogue et le ciblage des conditionnalités ont facilité la mise au point et le suivi des réformes envisagées, notamment la réforme fiscale et la TVA. c) Parallèlement au dialogue, des appuis techniques ciblés ont contribué au renforcement des capacités de prévision macro-économique et de la gestion intégrée de la dette, et à l'introduction du CDMT d) La contribution financière de tous les AB : environ 0,5% du PIB, 1,5% de la dépense sociale a aidé le gouvernement en vue d'une gestion plus souple des contraintes budgétaires, mais a surtout permis l'ouverture de l'espace de dialogue rapproché et continu sur les grandes réformes économiques. Les bailleurs qui n'ont pas participé à l'ABG ont été <i>de facto</i> exclus de ce dialogue. CONTRIBUTION DIRECTE : moyenne-forte en coopération avec les cofinanciers
Démantèlement tarifaire et relance du commerce extérieur	a) L'ABG est un signe de forte proximité entre la CE et le gouvernement dans la conception et la mise en œuvre des grandes réformes économiques prévues par l'AA. Cette proximité est particulièrement importante par rapport au démantèlement tarifaire, car elle sert à rassurer le gouvernement sur les risques et les contreparties de la libéralisation. b) Le dialogue, les conditionnalités et des études ciblées ont contribué notamment à la réforme et à la restructuration des douanes, à la planification et au suivi de la libéralisation des échanges et du marché intérieur (lancement et mise en œuvre du plan d'action de la concurrence et du Conseil de la Concurrence). CONTRIBUTION DIRECTE : forte en coopération avec les cofinanciers
Renforcement et dynamisation du secteur privé et assainissement du secteur financier	a) L'ABG est une preuve tangible que le gouvernement n'est pas laissé seul dans la conception et la mise en œuvre des processus de modernisation, privatisation et mise à niveau de l'économie, rendus nécessaires par l'AA et l'intégration euro-méditerranéenne. b) Le dialogue, les conditionnalités et des études ciblées ont fourni des contributions significatives : pour le démantèlement des monopoles d'importation ; l'allègement des autorisations administratives des entreprises ; l'amélioration du droit des sociétés. Et des contributions déterminantes : pour la restructuration et l'assainissement du secteur financier ; les privatisations ; la libéralisation et la privatisation des TIC (y compris le GSM). CONTRIBUTION DIRECTE : très forte en coopération avec les cofinanciers, particulièrement dans le secteur financier, moyenne sur l'environnement des affaires
Mise à niveau du système éducatif et amélioration de l'employabilité des jeunes	a) L'ABS appuie une des réformes sectorielles clé prévues par l'AA, contribuant ainsi à sa crédibilité. Cet appui n'inclut pas la globalité du processus de réforme, comme dans le cas de l'ABG par rapport aux grandes réformes économiques. Cela est dû au fractionnement et au cloisonnement des appuis fournis par les différents partenaires. b) Le dialogue et les conditionnalités ont contribué à l'amélioration de la qualité et de l'équité de l'offre dans l'école secondaire et supérieure (augmentation de l'offre, meilleure correspondance entre l'offre scolaire et la demande d'emploi, meilleure répartition territoriale de l'offre). c) Le dialogue et les conditionnalités ont contribué également à l'achèvement de résultats de développement importants, en termes d'égalité de genre dans le système, taux de réussite scolaire, amélioration de l'employabilité. d) L'AT liée à l'ABS a contribué spécifiquement et de manière très significative à l'introduction du CDMT dans la gestion du budget sectoriel. Cette réalisation a représenté un progrès

	<p>important en vue d'une gestion globale de la dépense publique selon les priorités établies par les politiques de développement.</p> <p>e) Les fonds octroyés par l'ABS ont représenté un encouragement concret au gouvernement pour s'engager dans les réformes sectorielles. À titre d'exemple (avec les appels à la prudence nécessaires, dues à la fongibilité de la composante financière des AB), dans l'enseignement supérieur et la FP, les fonds de la CE correspondaient à 75 et 60% des besoins additionnels.</p> <p>CONTRIBUTION DIRECTE : forte, sur la gestion budgétaire sectorielle ; moyenne en général</p>
<p>Amélioration de la gestion stratégique de la dépense publique</p>	<p>a) Par rapport à la gestion budgétaire, l'ABG et l'ABS visent non seulement la stabilité, mais la requalification stratégique de la dépense publique.</p> <p>b) Le dialogue et les conditionnalités ont contribué dès la FAS I à l'augmentation de la dépense sociale. Ils ont ensuite contribué à la mise en place de la gestion budgétaire par objectifs, à partir de la FAS IV, continuant ensuite avec le PAGBO.</p> <p>c) L'ABS éducation a contribué à l'introduction du CDMT au niveau sectoriel et à la couverture des besoins financiers de la réforme sectorielle.</p> <p>CONTRIBUTION DIRECTE : forte en collaboration avec les cofinanciers, et - de la part de la CE - contribution particulière au CDMT/éducation et en général à la GBO.</p>
<p>Amélioration de la transparence et de la redevabilité dans la gestion de la dépense publique</p>	<p>a) Appuyant les grandes réformes économiques et sociales nécessaires à la mise en œuvre de l'AA, les AB ont vérifié que la gestion budgétaire du gouvernement tunisien réponde à des standards élevés de transparence et ont visé le maintien de ces niveaux au cours du temps.</p> <p>b) Le dialogue a permis de vérifier les bonnes conditions de départ et a permis de réaliser des appréciations globales périodiques, telles que le CFAA (par la BM) et le PEFA (conjoint).</p> <p>c) Le dialogue et les conditionnalités, par l'appui à la GBO, ont contribué à l'amélioration de la transparence et de la redevabilité.</p> <p>CONTRIBUTION DIRECTE : moyenne, car les conditions de départ étaient considérées positives.</p>
<p>Avancées sur des thématiques transversales, telles que l'égalité de genre, la justice, l'environnement</p>	<p>a) Par leur appui aux grandes réformes économiques et sociales les AB ont contribué à la réalisation de progrès divers dans des domaines transversaux, tant en termes de réalisations du gouvernement que de résultats de développement.</p> <p>b) Les ABG ont contribué (notamment sous les FAS I et II) à l'amélioration de la gouvernance économique et (sous les FAS III et IV) à l'amélioration du droit de l'entreprise, la transparence du marché et des mécanismes de contrôle.</p> <p>c) Les ABS ont contribué au renforcement de l'égalité d'accès à l'éducation et au marché du travail de la part des femmes.</p> <p>CONTRIBUTION DIRECTE : moyenne, car les contributions des AB se réfèrent à des sous-secteurs spécifiques, tandis que l'AA a utilisé d'autres instruments pour des interventions plus ciblées.</p>

Le tableau montre la stricte relation et les importantes contributions directes des programmes d'AB à la mise en œuvre efficace des politiques du gouvernement, qui - à leur tour - ont permis les performances économiques et sociales du pays sur la période considérée.

La position de l'appui budgétaire dans le contexte de l'Accord d'Association

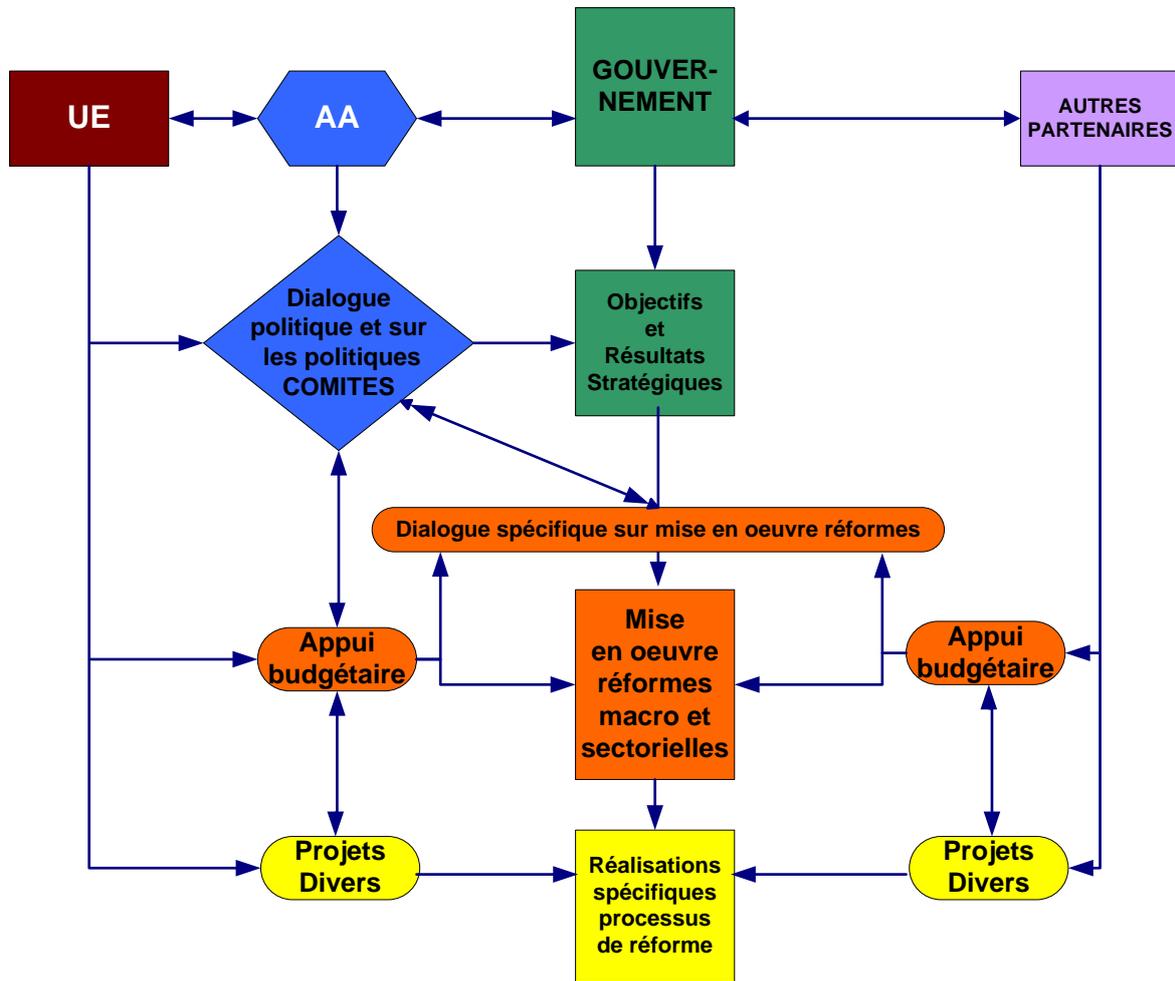
Il ressort de l'analyse que l'AB a fait un excellent travail en appuyant les politiques du gouvernement et que celles-ci ont contribué de manière décisive à atteindre les résultats de développement que les programmes MEDA et PEV, via l'appui budgétaire, entendaient appuyer.

Mais l'analyse nous indique aussi que ce cercle vertueux est assuré dans un contexte spécifique qui a permis au gouvernement tunisien de s'engager avec succès dans un processus relativement radical de transformation économique et social du pays. Ce contexte est l'Accord d'Association avec l'UE, qui crée une nouvelle opportunité de développement, c'est-à-dire : (a) l'accès à un marché très riche et diversifié ; (b) la possibilité d'acquérir les standards productifs, institutionnels, culturels pour une intégration compétitive dans ce marché ; et (c) les supports techniques, financiers et partenariaux, pour appuyer les processus de transition nécessaires.

On peut ainsi considérer l'exécution de l'analyse en trois STEP comme achevée. La figure 24 montre la position de l'appui budgétaire dans ce contexte.

Figure 24 : AB dans le contexte de l'AA

POSITION DE L'APPUI BUDGETAIRE DANS LE CONTEXTE DE L'ACCORD D'ASSOCIATION



5. EVALUATION D'ENSEMBLE

Dans son ensemble, grâce à la méthodologie adoptée, l'évaluation a pu souligner l'importance des appuis budgétaires de la CE pour l'atteinte des résultats de développement enregistrés par le pays sur la période retenue.

Les interventions évaluées ont été jugées :

- pertinentes, par rapport aux besoins du pays et au cadre partenarial existant entre le pays et l'Union Européenne ;
- efficaces en ce qui concerne l'appui à la mise en œuvre d'un processus de réforme complexe et approfondi dans le domaine économique et social, qui a contribué à de bons résultats de développement, bien que des faiblesses importantes se soient manifestées et nécessitent des adéquations ;
- efficaces, car elles ont eu des coûts limités de mise en œuvre et un calendrier plus respectueux des engagements par rapport à d'autres interventions comparables ;
- en mesure de contribuer de manière significative aux impacts de développement à moyen terme ;
- durables, sur le long terme, à condition que le cadre partenarial entre la Tunisie et l'UE se renforce ultérieurement et que les leçons de l'expérience soient prises en compte ;
- en mesure de traduire la valeur ajoutée de l'UE, qui a pu offrir à la Tunisie une perspective de partenariat, globale et attrayante, soutenue par des programmes de coopération conséquents, de par leur dimension et leur ambition ;
- assez fortes dans la coordination avec les grandes banques de développement (ABG), mais plutôt faibles dans la coordination et la complémentarité avec les Etats membres (manque de programmes conjoints sur la période considérée, par exemple dans l'éducation).

L'appui budgétaire a fourni un cadre de dialogue, des appuis techniques et des appuis financiers qui ont renforcé la mise en œuvre des stratégies du gouvernement. Celles-ci, profitant du cadre d'opportunités offert par l'Accord d'Association Tunisie-UE, ont permis la réalisation de réformes importantes, au niveau économique et social, qui ont été à la base des succès en matière de croissance économique et de bien-être social enregistrés par le pays.

L'évaluation a montré un lien très fort entre les réformes réalisées par le gouvernement, auxquelles l'AB a contribué, et les résultats de développement atteints par le pays (STEP 2). D'autre part, elle a montré le lien important entre l'appui budgétaire et la qualité des réformes en question (STEP 1). Il a été donc possible de démontrer un lien significatif entre l'appui budgétaire et les résultats de développement (STEP 3).

Bien sûr, l'évaluation (tant le STEP 1 que le STEP 2) a mis en exergue, avec les succès, les faiblesses des résultats atteints. Notamment, des inefficiences demeurent dans le domaine économique, qui limitent la croissance du pays en-dessous des niveaux nécessaires pour répondre pleinement à la forte demande d'emploi, spécialement des jeunes. Dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle, la faible qualité de l'enseignement et les faibles connexions avec les entreprises privées limitent encore l'impact des réformes sur l'employabilité des jeunes. La gestion centralisée de l'économie et les avancées limitées en termes de gouvernance ont un impact négatif sur la distribution des revenus et sur l'équité d'accès aux ressources.

Il s'agit de continuer les processus de réforme entamés, sur des terrains complexes techniquement et délicats pour les intérêts en jeu. Ces défis seront au centre de la coopération future entre la Tunisie et l'UE, car le partenaire Européen peut contribuer, comme il l'a déjà fait en 1995, à ouvrir de nouvelles perspectives d'intégration, dans lesquelles la Tunisie pourra trouver les appuis et les motivations nécessaires.

6. CONCLUSIONS

Les conclusions de ce rapport d'évaluation sont divisées en trois parties :

- la première partie expose les conclusions sur la dimension stratégique de l'appui budgétaire ;
- la deuxième partie reprend les conclusions sur le montage technique et institutionnel de l'appui budgétaire
- la troisième partie présente les conclusions sur les performances du pays et l'impact spécifique de l'appui budgétaire.

Les conclusions se réfèrent à l'analyse contenue et développée dans le chapitre précédent (Chapitre 4). Les questions d'évaluation sur lesquelles repose chaque conclusion sont indiquées par leurs numéros.

6.1. CONCLUSIONS SUR LA DIMENSION STRATEGIQUE DE L'APPUI BUDGETAIRE

6.1.1. Le partenariat global euro-tunisien a été le moteur du succès de la coopération.

C 1.1 : Le cadre partenarial euro-tunisien, établi avec l'Accord d'Association signé en 1995, a créé de nouvelles opportunités de développement pour le pays, grâce notamment à de nouveaux débouchés internationaux et à l'accès aux capitaux, aux technologies et à des savoir-faire divers offerts par l'intégration euro-méditerranéenne. Ces opportunités ont permis au gouvernement de poursuivre et de renforcer sa détermination dans le processus réformateur au niveau économique et social. Elles ont aussi permis à la coopération technique et financière internationale, notamment de la CE, de trouver un cadre très particulier de cohérence stratégique et d'appropriation de la part des institutions tunisiennes, qui a été le facteur principal de son succès. (QE 1.2, 4.1 et 4.2)

6.1.2. La détermination et l'expérience des institutions tunisiennes sont à la base du succès du processus de réforme appuyé par l'AB.

C 1.2 : Les acquis de la Tunisie en termes de croissance, éradication de la pauvreté et intégration internationale du pays sont incontestables. Leurs racines puisent dans une histoire de bonne gouvernance économique et sociale. En particulier, la propension à ancrer le futur du pays à des liens internationaux solides et à des modèles de référence qui ne se limitent pas à la région est une caractéristique du pays, au moins à partir de l'indépendance. Le choix de miser, d'une manière volontariste, sur les exportations très anciennes (1972). Celui de garantir un cadre macro-économique stable date de dix ans avant l'AA, qui, à son tour, a créé un cadre d'opportunités dans lequel ces tendances endogènes ont pu s'épanouir de manière constructive et gagnante. (QE 1.2, 4.1, 4.2)

6.1.3. L'ABG a été le moyen le plus approprié d'appuyer les grandes réformes économiques.

C 1.3 : Les objectifs des grandes réformes économiques (stabilité et gouvernance économique, commerce extérieur, concurrence et mise à niveau du marché intérieur) ayant été identifiés et convenus au niveau de l'Accord d'Association, l'ABG s'est révélé un instrument flexible et rapproché d'appui à la formulation et à la mise en œuvre de ces réformes. L'expérience a montré qu'aucun autre instrument d'aide n'aurait permis une telle proximité entre le gouvernement et ses partenaires internationaux. Par ce rôle, l'ABG a renforcé la dimension pratique et la crédibilité de l'AA. En particulier, il a permis :

- a. un alignement renforcé des bailleurs de fonds impliqués (CE, BM et BAD) et l'harmonisation de leurs procédures de dialogue et de suivi.
- b. l'ouverture d'un espace de dialogue pour le suivi conjoint de la mise en œuvre des réformes et la gestion des conditionnalités.
- c. la gestion conjointe avec le gouvernement d'inputs qualifiés d'AT, qui ont contribué - par plusieurs études et analyses techniques- à l'identification de passages cruciaux à inscrire dans les réformes, à la résolution de problèmes rencontrés en cours de route, et à l'appréciation conjointe des réalisations.
- d. une injection de fonds dans le budget de l'Etat d'un poids d'environ 1,4% de la dépense publique sur la période 1996-2008, toutes aides budgétaires confondues⁷⁴. Au-delà d'un minimum de flexibilité budgétaire, cette contribution financière a fourni au gouvernement un signe de confiance et d'encouragement préalable à l'ouverture de l'espace de dialogue mentionné. (QE 1.1, 2.1, 2,3)

6.1.4. L'ABS a été bien approprié pour appuyer la réforme dans le secteur éducation, mais l'approche sectorielle a été faible.

C 1.4 : La mise à niveau du système éducatif et sa liaison avec le marché du travail font partie des axes de l'AA. L'ABS de la CE a contribué à la mise en œuvre des réformes des différents niveaux du système scolaire, combinant plusieurs modalités d'appui :

- a. une contribution financière, limitée en terme de pourcentage de la dépense publique globale, mais significative en terme de couverture des coûts additionnels des réformes concernées. Une telle contribution a notamment renforcé les capacités de négociation intra-gouvernementales des ministères sectoriels.
- b. la création d'un espace de dialogue basé sur le suivi des résultats principaux visés par les réformes.
- c. la gestion conjointe avec le gouvernement d'inputs qualifiés d'AT, notamment dans le domaine de la gestion budgétaire par objectif et de la mise en place d'un CDMT.

Certains facteurs ont, toutefois, partiellement limité l'envergure stratégique et l'efficacité de l'appui. Notamment, le dialogue et l'AT - centrés sur le suivi des matrices de conditionnalité et sur les problématiques de la gestion budgétaire - ne sont pas rentrés dans les grands choix stratégiques des réformes et dans la qualité globale de leur mise en œuvre. Le dialogue avec les différents bailleurs de fonds a été cloisonné, à la différence de ce qui s'est passé dans les ABG. Au niveau institutionnel, le dialogue a été géré par le MDCl, tandis que les ministères sectoriels étaient en charge des réformes. (QE 1.1, 2.1, 2.3)

6.1.5. L'AB a contribué à l'opérationnalité du cadre de dialogue entre la Tunisie et l'UE.

C 1.5 : Le cadre partenarial établi par l'AA comprend le Conseil des Ministres UE-Tunisie, le Comité d'Association et les sous-comités sectoriels de la PEV. Dans le cas des appuis budgétaires –et seulement dans ce cas- la coopération technique et financière entre le gouvernement et ses partenaires crée des sessions conjointes de dialogue et de suivi sur la mise en œuvre des grandes réformes convenues dans l'AA.

Aux différents niveaux du cadre partenarial correspondent ainsi des niveaux différents de dialogue : le dialogue politique de haut niveau, le dialogue sur les politiques économiques et sectorielles (dans les sous-comités), et le dialogue sur les processus pratiques⁷⁵ de mise en œuvre des réformes.

⁷⁴ compris les ABG de la CE, de la BM et de la BAD et les ABS de la CE.

⁷⁵ Concernant les choix relatifs à la formulation des programmes de coopération technique et financière et les négociations sur les conditionnalités.

Les différents niveaux de dialogue s'alimentent réciproquement. D'une part, le dialogue global et sectoriel assure un lien étroit entre chaque programme et les résultats de développement, de réduction de la pauvreté et d'intégration euro-méditerranéenne visés par l'AA. D'autre part, le suivi rapproché des processus de réforme nourrit le dialogue dans les sous-comités, contribuant surtout à l'appréciation des réformes.

L'institutionnalisation du dialogue au niveau des programmes individuels présente encore des faiblesses, car des rencontres structurées sont actuellement seulement prévues au niveau de la formulation / négociation et des missions de suivi, bien qu'une pratique de relations continues entre partenaires compense cette faiblesse.

Sans l'AB, et notamment l'ABG (ou un instrument comparable qui le remplace), la CE ne se serait pas assise aux tables de négociation et de suivi des grandes réformes, et n'aurait pu assurer les *feedback* et la cohérence entre le dialogue politique et le dialogue sur la mise en œuvre des réformes économiques et sociales. (QE 1.1, 2.2)

6.2. CONCLUSIONS SUR LE MONTAGE TECHNIQUE ET INSTITUTIONNEL DE L'APPUI BUDGETAIRE

6.2.1. *L'instrument d'appui budgétaire a été bien adapté au contexte.*

C 2.1 : Malgré des critiques qui n'ont pas tenu suffisamment compte de la spécificité du contexte dans lequel ils ont opéré⁷⁶, les programmes considérés répondaient aux conditions données, notamment sur les points suivants :

- a. *risque lié à la gestion financière.* Bien qu'ils n'aient pas conduit au préalable d'appréciations approfondies des dynamiques des finances publiques, les responsables de la CE ont pu s'appuyer sur les appréciations courantes de la BM et du FMI qui à l'époque attestaient un niveau élevé de fiabilité et de capacité de la part de l'administration, après 8 ans d'ajustement structurel, et surtout un engagement constant en vue d'améliorer l'efficacité et la redevabilité de la gestion financière. Ces appréciations ont été confirmées en 2004 et en 2010 par les revues systématiques des finances publiques réalisées à l'occasion du CFAA et du PEFA.
- b. *conditionnalités sur la finance publique.* Le faible focus des conditionnalités des AB sur les questions de finance publique (à part la GBO dans la FAS IV et dans les ABS) par rapport à l'accent mis sur les questions relatives aux réformes structurelles (compétitivité des marchés) se justifie, comme au point précédent, par un niveau relativement avancé de la gestion des finances publiques en Tunisie, comme confirmé par les deux revues citées.
- c. *indicateurs de processus v/s indicateurs de performance.* La nature des indicateurs retenus dans les matrices des AB, notamment des ABG, reflète la préoccupation des partenaires d'établir un tableau de bord pour le suivi des réformes et de 'pointer' certains actes cruciaux de changement. Cela n'a pas atténué l'attention des partenaires pour les résultats de développement, car ceux-ci sont au centre du système partenarial dont les AB font partie et sont suivis de manière systématique par des instruments pertinents. (QE 1.2, 1.3, 2.1, 3.1, 3.2).

⁷⁶ Voir, par exemple, l'évaluation de l'appui budgétaire dans le programme MEDA.

6.2.2. Il y a eu une bonne complémentarité entre les ABG et les projets sectoriels financés par la CE, malgré une approche sectorielle encore faible.

C 2.2 : Une approche *cluster* au niveau de la programmation entre les ABG, en particulier, et les autres programmes de la CE, est démontrable à partir des DSP et des documents de projets. Les documents de programmation de la CE tracent un cadre assez clair de stratégies sectorielles ancrées dans les grands axes de l'AA. Dans les trois macro-secteurs 'gestion macroéconomique et réformes économiques', 'environnement des affaires et développement du secteur privé', et 'développement des ressources humaines et protection sociale' la CE a financé 31 interventions pour un total d'environ 824 millions d'Euro, soit 83,5% du montant total alloué dans la période d'évaluation.

Des mécanismes de coordination opérationnelle entre ces programmes ne sont pas envisagés, bien qu'une certaine coordination soit assurée à trois niveaux, notamment : au niveau de la cohérence stratégique des différentes actions ; au niveau de la gestion opérationnelle de la CE ; et au niveau de l'appropriation et de la coordination politico-institutionnelle du gouvernement. Celle-ci, toutefois, ne se traduit pas par une approche en mesure d'impliquer les grands bailleurs de fonds dans une réflexion et un suivi véritablement sectoriels⁷⁷.

L'approche par *clusters* stratégiques est appréciée par les partenaires de l'AB, car elle permet d'intégrer l'AB avec des appuis spécifiques. Notamment, l'AB se montre adapté à appuyer des processus de réforme complexes, par l'établissement d'un dialogue sur les politiques et sur les mesures nécessaires et la mise en place d'une AT flexible, en mesure d'aider la contrepartie à bâtir ses propres orientations. Les projets d'AT et/ou d'équipement sont par ailleurs adaptés pour la fourniture d'appuis techniques très spécialisés, et/ou d'instruments (matériels ou immatériels), dont l'exigence, le fonctionnement et l'encadrement institutionnel sont clairs. (QE 2.3)

6.2.3. L'utilisation de l'AT dans les programmes d'AB financés par la CE a été limitée, bien que des améliorations et des approches innovatrices aient été enregistrées en fin de période.

C 2.3 : Dans les ABG (les FAS), l'assistance technique a été déléguée aux banques de développement, en particulier à la Banque Mondiale, qui a conduit des études importantes pour le ciblage des stratégies de réforme.⁷⁸ D'autres contributions sont venues d'études et programmes financés par la CE, mais externes aux FAS. Compte tenu de la nature conjointe des ABG considérés, cette caractéristique n'a pas limité la contribution de la CE, qui a pleinement participé aux différentes phases de formulation et de mise en œuvre des programmes. Dans les ABG plus récents, externes à l'évaluation, comme le PAGBO, la CE a intégré dans les programmes des composantes importantes d'AT.

Dans les ABS, l'assistance technique a été bien intégrée au sein des programmes et a contribué à l'identification de certaines trajectoires de réforme, notamment dans le domaine de la gestion budgétaire. L'AT dans les ABS n'a toutefois pas été utilisée de manière flexible pour améliorer le parcours et le ciblage des réformes. Ceci a été la conséquence d'une faible approche sectorielle de la part du gouvernement.

AT innovatrice. L'AT fait de plus en plus l'objet d'une réflexion conjointe et d'une recherche de la part du gouvernement et de la CE. La pratique a montré que l'AT contribue par deux modalités différentes à la coopération :

⁷⁷ L'approche sectorielle ne se limite pas à concevoir et mettre en œuvre des clusters de programmes assurant une certaine synergie. Elle implique une participation coordonnée et harmonisée de la part des différents partenaires internationaux et une gestion stratégique conjointe des différents programmes dans des secteurs d'intervention complexes.

⁷⁸ Etudes de la Banque Mondiale et de la BAD mentionnées au Niveau 2 (QE 2.2) ci-dessus.

- a. une AT très spécialisée aide le secteur privé et le gouvernement sur des dossiers techniques avancés (législation, standardisation, systèmes analytiques et de gestion, etc.), normalement par le biais de projets, ou de mécanismes d'accès à l'AT spécialisée.
- b. une AT de haut niveau, mais plus interinstitutionnelle (pair à pair) est de plus en plus demandée par les administrations publiques pour acquérir des bonnes pratiques et des savoir-faire institutionnels qui les soutiennent dans leur processus. Ce dernier type d'AT se combine bien avec les AB, et/ou est accessible à travers des facilités spécifiques et des projets de jumelage.
(QE 1.1, 1.4)

6.2.4. L'utilisation des autres inputs (fonds, dialogue et conditionnalités, harmonisation et alignement) et la durée des programmes ont été adéquates, avec des faiblesses en ce qui concerne le dialogue et l'harmonisation dans les ABS

Les fonds ont joué le rôle qui leur était demandé, assurant un minimum de flexibilité budgétaire et permettant l'établissement d'un espace de dialogue rapproché, dans le cas des ABG, sur les grandes réformes économiques (voir C1.3). L'alignement aux systèmes gouvernementaux a été très fort dans tous les AB. Le dialogue a atteint des niveaux élevés dans les ABG (voir C1.3 et C1.5), tandis qu'il a été limité aux phases de formulation et suivi des conditionnalités dans les ABS, surtout à cause de la faible approche sectorielle du gouvernement (voir C1.4). L'harmonisation avec les autres partenaires internationaux a été très bonne dans les ABG, mais très faible dans les ABS (C1.3, C1.4 et C1.5).

La durée des programmes, limitée à deux ans, est à considérer comme un facteur de flexibilité plutôt que d'incertitude, grâce au cadre de partenariat existant, qui assure la continuité des actions stratégiques de coopération.

6.3. CONCLUSIONS SUR L'IMPACT SPECIFIQUE DE L'APPUI BUDGETAIRE EN RELATION AVEC LES PERFORMANCES DU PAYS

6.3.1. Gestion de la stabilité macroéconomique et des finances publiques : les ABG ont aidé la Tunisie à conjuguer la stabilité avec la croissance.

C 3.1 : Le cadre global de partenariat UE-Tunisie, établi avec la signature en 1995 de l'AA, a créé des conditions favorables pour la réussite de la stratégie tunisienne d'intégration compétitive dans les marchés internationaux, permettant ainsi au gouvernement de conjuguer stabilité et croissance. À leur tour, les Facilités d'ajustement structurel, avec les appuis analogues de la BM et de la BAD, ont contribué à la bonne performance tunisienne par l'ouverture d'un espace de dialogue, un suivi conjoint des indicateurs concernés, des appuis techniques de qualité et l'octroi d'un montant limité de fonds, qui a permis une flexibilité additionnelle dans la gestion budgétaire. Tout au long de la période considérée, la Tunisie a contrôlé le taux d'inflation, a contenu le déficit budgétaire et a réduit la dette extérieure en améliorant sa gestion stratégique. Le taux de croissance du PIB a été nettement plus élevé que dans la décennie précédente. (QE 3.1, 3.2)

6.3.2. Réforme de l'environnement des affaires : les ABG ont soutenu la forte dynamisation du secteur privé dans la période 1996-2008. Forces et faiblesses des résultats.

C 3.2 : L'AA a permis aux entreprises tunisiennes de se projeter dans une perspective d'accès compétitif aux marchés européen et mondial. Les ABG ont contribué à l'assainissement du secteur financier national, à l'ouverture du marché intérieur et au désengagement de l'Etat de l'économie. Plusieurs projets, en complément des ABG, ont contribué à la mise à niveau des entreprises et des

infrastructures, ainsi qu'à la standardisation du marché. Les années 1995-2008 ont été marquées par un fort dynamisme interne et par une ouverture importante de l'économie tunisienne. Les acquis dans ce domaine sont très importants car ils ont transformé significativement l'économie tunisienne, en ayant un impact important sur la dynamique du secteur privé et la modernisation du pays. Mais ils ne sont pas suffisants, notamment en ce qui concerne la compétition dans le marché intérieur, la capacité et l'ouverture des services financiers, la compétitivité des infrastructures, des services économiques, de l'agriculture, etc. Aujourd'hui, en raison des faiblesses persistantes, le niveau des investissements n'est pas suffisant pour générer les taux de croissance qui permettraient d'augmenter l'offre d'emploi au niveau de la demande, le chômage total étant autour de 14% et celui des jeunes autour de 30%. (QE 3.3b, 4.1)

6.3.3. Libéralisation du commerce extérieur : les ABG ont contribué à la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité, à l'achèvement du démantèlement tarifaire, et –par là- aux résultats positifs du commerce extérieur.

C 3.3 : L'AA a créé une perspective réaliste et négociée d'intégration euro-méditerranéenne et a aidé le gouvernement à définir le tableau de bord de la réforme du commerce international, y compris l'adéquation compétitive du marché intérieur. Le gouvernement a achevé le démantèlement tarifaire trois ans avant les échéances prévues. Les ABG, intégrés par des programmes spécifiques, ont contribué à l'effort du gouvernement, notamment dans le domaine de la réforme fiscale, pour compenser les pertes des recettes douanières, l'introduction de la TVA, la simplification des procédures et la fluidification des douanes. (QE 3.3a, 3.1)

6.3.4. Réformes de l'éducation secondaire et supérieure et de la formation professionnelle. Les ABS ont contribué aux réalisations importantes de ces réformes. Les résultats sont encourageants mais encore faibles, notamment sur l'emploi.

C 3.4 : Le gouvernement s'est beaucoup engagé dans la réforme de l'éducation et de la formation professionnelle et la CE, finançant différents ABS, a retenu ce secteur comme prioritaire en vue de son impact sur l'emploi, la compétitivité et l'intégration. Les résultats de ces efforts sont mitigés. Le processus politique du secteur a été nettement amélioré, avec la réorganisation institutionnelle, l'introduction du CDMT, une meilleure coordination intra-sectorielle et l'adoption de systèmes de suivi des résultats. Au niveau de l'augmentation quantitative et de l'équité territoriale de l'offre, des progrès importants ont été réalisés dans l'enseignement secondaire et dans l'enseignement supérieur, moins dans la formation professionnelle. Au niveau de l'accès et de l'égalité de genre, des progrès importants sont enregistrés à tous les niveaux. Mais la qualité de l'enseignement reste faible. Le lien entre la formation professionnelle et l'industrie n'a pas été réalisé. Les débouchés en termes d'emploi restent limités : les chômeurs diplômés augmentent en valeur absolue, même si leur poids sur l'ensemble des chômeurs diminue. Les ABS financés par la CE ont contribué spécifiquement aux résultats mentionnés, notamment en ce qui concerne la gestion stratégique du secteur, comprenant l'amélioration du processus budgétaire par l'introduction du CDMT, l'identification des indicateurs de performance et leur suivi. Le faible impact des réformes de l'éducation et de la FP sur l'emploi des jeunes suscite de fortes préoccupations. Bien que la création d'emploi dépende surtout d'autres facteurs évoqués ci-dessus (investissement et compétitivité des marchés), l'éducation et la FP jouent un rôle important dans l'augmentation de l'employabilité des jeunes. (QE 3.3c, 4.2)

6.3.5. Les ABG ont contribué spécifiquement à l'amélioration de la gouvernance économique, et de la légalité dans le monde des affaires, qui ont fait des progrès, bien que des étapes ultérieures restent à franchir.

C 3.5 : Des progrès ont été accomplis et reconnus par la mission PEFA (2010) dans le renforcement de la transparence et de la redevabilité de la gestion des finances publiques. En ce qui concerne

l'égalité de genre dans le monde du travail et des affaires, la Tunisie a une tradition d'excellence dans le monde arabe, qui est confirmée par les données de la période considérée. En ce qui concerne la légalité dans le monde des affaires, des progrès législatifs et institutionnels ont été reconnus par les observateurs externes, y compris l'UE. Les ABG ont contribué spécifiquement à l'amélioration de la gouvernance économique (FAS 1 et 2), et du droit des entreprises (FAS 3 et 4). La justice administrative est toutefois encore lente et l'influence du pouvoir exécutif sur les organes judiciaires reste une question sensible et un défi pour le futur (Rapport de suivi de la PEV, 2008). D'autre part la perception de la corruption, dont l'indice de Transparency International est le meilleur au niveau de la région, n'a pas évolué entre 2001 et 2009. L'attention de la CE à ces domaines est importante, comme le montrent les rapports de suivi de la PEV. (QE 3.5, 3.6, 4.4).

7. RECOMMANDATIONS

Les conclusions de l'évaluation appellent un certain nombre de recommandations qui sont présentées dans le présent chapitre. Suivant la structure utilisée pour le chapitre précédent :

- la première partie expose les recommandations sur la dimension stratégique de l'appui budgétaire ;
- la deuxième partie porte sur le montage technique et institutionnel de l'appui budgétaire ;
- la troisième partie présente les recommandations sur les principaux défis sectoriels et les opportunités de l'appui budgétaire.

7.1. RECOMMANDATIONS SUR LA DIMENSION STRATEGIQUE DE L'APPUI BUDGETAIRE

7.1.1. Repartir du partenariat euro-tunisien pour un nouveau bond stratégique de la coopération. (C 1.1, C 1.2)

R 1.1 Une avancée dans le cadre partenarial est une opportunité pour une relance de la coopération technique et financière entre l'UE et la Tunisie. Le *'statut avancé'* pourrait fixer de nouvelles cibles d'intégration, par exemple dans le domaine des services et de l'agriculture, et renforcer la coopération politique et institutionnelle. Ce cadre renforcé pourrait aider le gouvernement à se lancer dans des transformations ultérieures en vue de l'accroissement de l'ouverture et de la compétitivité du pays. Dans ce contexte, de nouveaux secteurs de coopération peuvent être ouverts.

7.1.2. Utiliser l'AB pour relancer et/ou parachever les grandes réformes dans un nouveau cadre partenarial euro-tunisien. (C 1.3, 1.4, 1.5)

R 1.2 : Dans ce nouveau contexte, l'utilisation de l'appui budgétaire pourrait aider à l'établissement de partenariats techniques et financiers - entre la Tunisie, l'UE et d'autres partenaires principaux – dans certains domaines clé de l'économie et de la société tunisienne, pour lancer et/ou parachever la mise en œuvre des réformes.

L'expérience a démontré que l'AB est le seul instrument en mesure de soutenir un tel type de partenariat -notamment quand il est harmonisé avec les autres grands partenaires- car il se base sur un parcours stratégique partagé, sur une structure de dialogue et une responsabilité mutuelle face aux résultats. Ceci est d'autant plus important car les réformes à lancer et/ou parachever sont plus complexes que par le passé : les trajectoires à retenir ne sont pas toujours évidentes et certaines d'entre elles touchent des équilibres consolidés.

7.2. RECOMMANDATIONS SUR LE MONTAGE TECHNIQUE ET INSTITUTIONNEL DE L'APPUI BUDGETAIRE

7.2.1. Assurer le ciblage des programmes d'AB par rapport au contexte et un partenariat stratégique et flexible par rapport aux réformes intéressées. (C 2.1)

R 2.1 : Il est important que les programmes d'AB soient préparés par des études et des consultations menées avec les responsables du gouvernement sur les besoins spécifiques des secteurs intéressés. Il est aussi important que leurs inputs soient utilisables pour la mise au point en cours de route et pas seulement pour le contrôle d'exécution des réformes. Ceci pourrait aussi impliquer la nécessité de mettre à jour les matrices de conditionnalité en cours d'exécution. Cette approche implique que les inputs d'AT soient définis de manière flexible, et – chaque fois qu'il est possible – d'utiliser une AT interinstitutionnelle, provenant d'une institution paire, en mesure de véhiculer les contenus de l'expérience dans le transfert de connaissances.

L'expérience a montré que les appréciations sur les risques liés à la gestion des finances publiques sont importantes, mais relativement faciles en Tunisie, et que les matrices de conditionnalité doivent contenir les indicateurs retenus significatifs du processus de mise en œuvre, ainsi que des indicateurs de performance bien ciblés et réalistes.

7.2.2. Continuer l'association de différents instruments dans les macro-secteurs prioritaires (AB, projets d'assistance technique et d'équipement) renforçant la coordination et l'approche sectorielle. (C 2.2)

R 2.2 : La bonne pratique qui consiste à mettre au point des *clusters* de programmes dans les différents macro-secteurs devra être poursuivie, assurant une forte complémentarité entre l'appui budgétaire et les autres projets. En particulier, l'utilisation de l'AB pour réaliser des programmes basés essentiellement sur la fourniture d'inputs techniques spécialisés -comme, par exemple, le projet d'appui à la modernisation industrielle- serait inefficace. L'AB devra être réservé aux appuis aux réformes, où le dialogue et la confiance entre les partenaires, ainsi que la flexibilité d'exécution, sont une condition de succès.

Pour assurer la complémentarité entre des actions différentes, le gouvernement devra renforcer son approche sectorielle (voir la recommandation spécifique). Pour éviter des formes d'assistance technique externes (top-down) et inefficaces, il faudra utiliser de plus en plus des formes d'AT interinstitutionnelles (pair à pair), comme cela est expliqué dans la recommandation spécifique. La durée des programmes d'AB est fonction du cadre de partenariat. Si celui-ci est fort, comme il l'a été dans les FAS, une durée relativement courte est un élément de flexibilité.

7.2.3. Renforcer l'approche sectorielle de la part du gouvernement, en assurant une coordination explicite et un dialogue stratégique ouvert aux principaux partenaires internationaux dans les secteurs intéressés. (C 1.4, 2.2)

R 2.3 : Les institutions gouvernementales intéressées, aidées par le MDCl, devront renforcer leurs capacités explicites de coordination entre les différents programmes d'appui et ouvrir des espaces sectoriels de dialogue sur les réformes appuyées. Ceci éviterait les superpositions ou les cloisonnements et aiderait aussi à mieux gérer et cibler les inputs techniques prévus par les différents partenaires.

À l'heure actuelle, le pilotage sectoriel des réformes est assuré par le gouvernement. On ne peut cependant pas parler d'approche sectorielle, où le contenu et la mise en œuvre des réformes sont discutés entre le gouvernement et ses partenaires les plus proches, pour une meilleure coordination et un échange d'expériences sur les contenus des réformes. Cette approche existe en partie dans la gestion des ABG, probablement grâce à l'action du MDCl. Celui-ci pourrait la partager et l'appliquer aux autres départements ministériels. La négociation de programmes d'ABS pourrait faciliter la mise en œuvre d'une telle approche, ou même devrait être conditionnée à cette mise en œuvre.

7.2.4. Intégrer une assistance technique adaptée dans les appuis budgétaires. Utiliser de plus en plus l'AT interinstitutionnelle, notamment pour l'appui aux réformes et au renforcement institutionnel. (C 2.3)

R 2.4 : Les programmes d'AB, généraux et sectoriels, doivent contenir des composantes d'AT flexibles capables d'aider dans la mise au point et dans l'exécution des réformes et de nourrir ainsi le dialogue entre les partenaires. L'AT dans les AB est normalement mobilisée dans la phase de préparation des programmes et d'identification des matrices de conditionnalités, ainsi que dans celle de suivi. Mais l'expérience (des ABG et des ABS évalués) a démontré que la disponibilité d'une capacité analytique et/ou de développement des capacités durant l'exécution des programmes est

essentielle. Pour cette dernière fonction, l'objet de l'AT ne devrait pas être défini de manière stricte avant le démarrage des programmes, car ses spécifications devraient naître à l'intérieur du dialogue, à l'instar de ce qui s'est produit pour les ABG. Il est aussi possible et parfois nécessaire d'étendre cette flexibilité à l'AT utilisée pour la formulation et la définition des matrices (voir recommandation sur le partenariat flexible). On peut concevoir des programmes d'AB qui prévoient des études conjointes et des consultations entre les partenaires portant, par exemple, sur la mise à jour à mi-parcours des matrices.

L'expérience a montré que des appuis techniques interinstitutionnels (TAIEX, Jumelages) sont très appréciés par les administrations, qui y voient la possibilité d'établir des relations partenariales à moyen terme avec des institutions paires et/ou d'appréhender les bonnes pratiques issues de l'expérience directe de leurs partenaires.

7.2.5. Viser une conjugaison équilibrée des différents inputs dans les appuis budgétaires : fonds, dialogue et conditionnalité, AT, harmonisation et alignement.

R 2.5 : L'effet combiné des différents inputs des appuis budgétaires s'est révélé important pour le succès des opérations (C2.4). Des inputs financiers significatifs –les niveaux des AB évalués représentent une bonne référence quantitative- sont une condition *sine qua non* pour le montage d'une opération d'AB valable (C1.3 et C2.4). Le dialogue et l'AT doivent être fortement liés, car le premier établit le cadre des priorités et les orientations stratégiques et la deuxième assure le développement des capacités et les compétences. L'harmonisation des principaux bailleurs de fonds, dans le contexte d'une approche sectorielle, est une pré-condition : la situation optimale est représentée par des opérations conjointes, comme les ABG évalués. Si, au contraire, l'approche sectorielle est faible et le cloisonnement des bailleurs de fonds persiste, il convient de réfléchir sur l'opportunité de l'appui budgétaire par rapport à des formes d'intervention plus traditionnelles, mais plus ciblées.

7.3. RECOMMANDATIONS SUR LES PRINCIPAUX DEFIS SECTORIELS ET L'APPUI BUDGETAIRE

7.3.1. Appuyer la compétitivité du marché intérieur, notamment dans les services et dans l'agriculture, et l'essor de nouveaux secteurs économiques pour renforcer la croissance et accroître l'emploi⁷⁹ (C3.1, C3.2, C3.3, C3.4, C3.5).

Les défis principaux des prochaines années se situent dans plusieurs domaines et les instruments à mettre en place sont divers :

- Un ABG –qui reprendrait la tradition multisectorielle et multilatérale des FAS- pourrait appuyer la compétitivité du marché intérieur, avec des volets spécifiques sur les services, les investissements et l'emploi. L'ABG permettrait de prendre en compte l'ampleur des niveaux et des institutions impliqués, assurant la flexibilité nécessaire et une action conjointe des principaux bailleurs de fonds.
- La compétitivité de l'agriculture, pourrait bénéficier d'un ABS, s'inspirant d'instruments et de modèles déjà expérimentés dans l'élargissement de l'UE⁸⁰.
- L'emploi peut être appuyé par un ABS (qui serait par ailleurs assez complexe, compte tenu des sous-secteurs concernés), ou simplement par un ABG, qui pourrait concerner les

⁷⁹ Les recommandations doivent identifier des priorités et des opportunités et ne peuvent pas prétendre indiquer des solutions détaillées dans un contexte caractérisé par des négociations en cours.

⁸⁰ L'agriculture et le développement rural ne sont pas des secteurs prioritaires dans le contexte de la PEV, notamment en Tunisie. L'ouverture de la ZLE aux produits agricoles, ainsi que l'approfondissement de l'intégration dans d'autres domaines créent toutefois des pressions sur l'agriculture et le monde rural qu'on ne peut sous-évaluer. Les difficultés à aborder ce domaine uniquement du point de vue de la gestion du commerce ont été évidentes dans le cas du PAI.

politiques d'adéquation du système d'éducation/ formation par rapport au marché du travail, mais aussi la protection sociale et la gouvernance du marché du travail⁸¹. Un tel appui budgétaire pourrait être associé à des projets spécifiques, au niveau national ou local, de protection sociale (par ex. des *Conditional Cash Transfers* – Systèmes de Versements Conditionnels), et/ou d'intervention sur le système scolaire aux différents niveaux.

- Des secteurs non-traditionnels comme les énergies non-renouvelables, la gestion de l'environnement, mais aussi la société de l'information et la consolidation de l'état de droit pourraient être pris en compte tant pour des AB que pour des appuis techniques divers. Ils pourraient voir –par rapport au passé- une participation accrue du secteur privé et des acteurs non étatiques en général. Les AB sont à privilégier s'il s'agit de coopération stratégique à moyen terme et d'appui aux politiques sectorielles et aux grandes réformes. Les projets sont plus adaptés s'il s'agit de réaliser des investissements, de fournir des services ponctuels de formation technique, ou de l'appui à la mise à niveau sectorielle.

⁸¹ Le choix entre un ABS multisectoriel ou un ABG serait une question plutôt d'appellation, car le problème est l'identification du domaine d'intervention et des contreparties institutionnelles concernées. Si le domaine est complexe impliquant des secteurs et des institutions disparates (par ex. marché du travail, éducation, formation, protection sociale), un ABG pourrait être coordonné au niveau du MDCI et intégrer d'autres partenaires ministériels. Il serait plus facile d'y associer la BM, la BAD et/ou d'autres cofinanciers.

8. SOMMAIRE DES CONCLUSIONS ET DES RECOMMANDATIONS

CONCLUSIONS

C 1.1 Le partenariat global euro-tunisien a été le moteur du succès de la coopération. (QE 1.2, 4.1 et 4.2)

C 1.2 La détermination et l'expérience des institutions tunisiennes sont à la base du succès du processus de réforme appuyé par l'AB. (QE 1.2, 4.1, 4.2)

C 1.3 L'ABG a été le moyen le plus approprié pour appuyer les grandes réformes économiques. (QE 1.1, 2.1, 2,3)

C 1.4 L'ABS a été bien approprié pour appuyer la réforme dans le secteur éducation, mais l'approche sectorielle a été faible. (QE 1.1, 2.1, 2,3)

C 1.5 L'AB a contribué à l'efficacité du cadre de dialogue entre la Tunisie et l'UE. (QE 1.1, 2,2)

C 2.1 L'instrument d'appui budgétaire a été bien adapté au contexte. (QE 1.2, 1.3, 2.1, 3.1, 3,2)

C 2.2 Il y a eu une bonne complémentarité entre les ABG et les projets sectoriels financés par la CE, malgré une approche sectorielle encore faible. (QE 2.3)

C 2.3 L'utilisation de l'AT dans les programmes d'AB financés par la CE a été faible, bien que des améliorations et des approches innovatrices aient été enregistrées en fin de période. (QE 1.1, 1.3, 2,2)

C2.4 L'utilisation des autres inputs (fonds, dialogue et conditionnalités, harmonisation et alignement) et la durée des programmes ont été adéquates, avec des faiblesses en ce qui concerne le dialogue et l'harmonisation dans les ABS (QE 1.1, 2.1, 2,2, 2,3)

C 3.1 Gestion de la stabilité macroéconomique et des finances publiques : les ABG ont aidé la Tunisie à conjuguer la stabilité avec la croissance. (QE 3.1, 3,2)

C 3.2 Réforme de l'environnement des affaires : les ABG ont appuyé la forte dynamisation du secteur privé dans la période 1996-2008. Forces et faiblesses des résultats. (QE 3.3b, 4,1)

C 3.3 Libéralisation du commerce extérieur : les ABG ont contribué à la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité, à l'achèvement du démantèlement tarifaire, et –par là- aux résultats positifs du commerce extérieur. (QE 3.3a, 3,1)

C 3.4 Réformes de l'éducation secondaire et supérieure et de la formation professionnelle. Les ABS ont contribué aux réalisations importantes de ces réformes. Les résultats sont encourageants mais encore faibles, notamment sur l'emploi. (QE 3.3c, 4,2)

C 3.5 Les ABG ont contribué spécifiquement à l'amélioration de la gouvernance économique, et de la légalité dans le monde des affaires, qui ont fait des progrès, mais des étapes ultérieures restent à franchir. (QE 3.5, 3,6, 4,4)

RECOMMANDATIONS

R1.1 Repartir du partenariat euro-tunisien pour un nouveau bond stratégique de la coopération. (C 1.1, C 1.2)

R 1.2 Utiliser l'AB pour relancer et/ou parachever les grandes réformes dans un nouveau cadre partenarial euro-tunisien. (C 1.3, 1.4, 1.5, 3.1-4)

R 2.1 Assurer le ciblage des programmes d'AB par rapport au contexte et un partenariat stratégique et flexible par rapport aux réformes intéressées. (C 2.1)

R 2.2 Continuer l'association de différents instruments dans les macro-secteurs prioritaires (AB, projets d'assistance technique et d'équipement) renforçant la coordination et l'approche sectorielle. (C 2.2)

R 2.3 Renforcer l'approche sectorielle de la part du gouvernement, assurant une coordination explicite et un dialogue stratégique ouvert aux principaux partenaires internationaux dans les secteurs intéressés. (C 1.4, 2.2)

R 2.4 Intégrer une assistance technique adaptée dans les appuis budgétaires. Utiliser de plus en plus l'AT interinstitutionnelle, notamment pour l'appui aux réformes et au renforcement institutionnel. (C 2.3)

R 2.5 Viser une conjugaison équilibrée des différents inputs dans les appuis budgétaires : fonds, dialogue et conditionnalité, AT, harmonisation et alignement. (C1.3, C2.4)

R 3.1 Appuyer la compétitivité du marché intérieur, notamment dans les services et dans l'agriculture, et l'essor de nouveaux secteurs économiques pour renforcer la croissance et accroître l'emploi. (C3.1, C3.2, C3.3, C3.4, C3.5)