

*Évaluation de la coopération de la Commission
Européenne avec la Tunisie*

Rapport Final

Volume 1 – Rapport Principal

Mai 2011

Evaluation pour la Commission Européenne





Development
Researchers' ...
Network



Aide à la Décision
Economique, Belgique



PARTICIP GmbH,
Allemagne



Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik,
Allemagne



Overseas Development
Institute, Royaume-Uni



European Institute for
Asian Studies, Belgique



ICEI Instituto Complutense
de Estudios Internacionales
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)

ÉVALUATION DE LA COOPERATION DE
LA COMMISSION EUROPEENNE AVEC
LA TUNISIE

ÉVALUATION DE NIVEAU NATIONAL

RAPPORT FINAL
Volume 1 – Rapport Principal

Mai 2011

Les opinions exprimées dans ce document représentent les points de vue des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux de la Commission de l'Union Européenne ou des autorités du Gouvernement Tunisien.

ÉVALUATION DE LA COOPERATION DE LA COMMISSION EUROPEENNE AVEC LA TUNISIE

ÉVALUATION DE NIVEAU NATIONAL

RAPPORT FINAL

VOLUME 1 – RAPPORT PRINCIPAL

- 1. INTRODUCTION**
- 2. MÉTHODOLOGIE**
- 3. CONTEXTE**
- 4. REPONSES AUX QUESTIONS D'ÉVALUATION**
- 5. CONCLUSIONS**
- 6. RECOMMANDATIONS**

VOLUME II: ANNEXES

- ANNEXE 1 : TERMES DE RÉFÉRENCE
- ANNEXE 2 : LISTE BIBLIOGRAPHIQUE
- ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
- ANNEXE 4 : CONTEXTE NATIONAL
- ANNEXE 5 : APERÇU DE LA COOPÉRATION UE-TUNISIE ENTRE 1995 ET 2008
- ANNEXE 6 : MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION
- ANNEXE 7 : MÉTHODOLOGIE UTILISÉE POUR L'INVENTAIRE DES AUTRES BAILLEURS DE FONDS
- ANNEXE 8 : LOGIQUE D'INTERVENTION
- ANNEXE 9 : ANALYSE DES RAPPORTS DE MONITORING (ROM ANALYSIS)
- ANNEXE 10 : MATRICE D'ÉVALUATION (DATA COLLECTION GRID)
- ANNEXE 11 : FICHES DE PROJET
- ANNEXE 12 : VUE D'ENSEMBLE DES OPÉRATIONS D'APPUI BUDGÉTAIRE
OBJETS DE L'ÉVALUATION AB ET FICHES PROJET &
CONDITIONNALITÉS DES FAS
- ANNEXE 13 : SEMINAIRE DE PRESENTATION DU PROJET DE RAPPORT FINAL,
PRESENTATION POWER POINT, COMPTE-RENDU ET LISTE DES
PARTICIPANTS

VOLUME III: ANNEXES

- ANNEXE 14: INVENTAIRE DES INTERVENTIONS
- ANNEXE 15: INVENTAIRE AUTRES BAILLEURS DE FONDS

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	6
1.1. OBJECTIFS ET CHAMP DE L'ETUDE.....	6
1.2. OBJECTIFS ET STRUCTURE DU RAPPORT DE SYNTHÈSE	7
2. MÉTHODOLOGIE.....	7
2.1. MÉTHODOLOGIE ET PROCESSUS DE L'ÉVALUATION.....	7
2.2. QUESTIONS D'ÉVALUATION.....	8
2.3. MÉTHODES DE COLLECTE ET D'ANALYSE DES DONNÉES.....	9
2.4. LIMITES DU PROCESSUS DE COLLECTE ET D'ANALYSE DES DONNÉES ET DES JUGEMENTS....	10
3. CONTEXTE POLITIQUE, ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET CULTUREL DE LA TUNISIE	11
3.1. CADRE POLITIQUE ET GOUVERNANCE	11
3.2. CADRE ÉCONOMIQUE	12
3.3. LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN ET SOCIAL DE LA TUNISIE	15
3.4. CADRE ENVIRONNEMENTAL.....	17
4. LA COOPÉRATION UE-TUNISIE ENTRE 1995 ET 2008	18
4.1. LES CYCLES DE COOPÉRATION DE LA COMMISSION.....	18
4.2. LES INSTRUMENTS DU DIALOGUE ENTRE UE ET TUNISIE.....	18
4.3. PROCESSUS DE PROGRAMMATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE.....	19
4.4. OBJECTIFS PRIORITAIRES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE	19
4.5. ANALYSE DES INTERVENTIONS.....	21
5. RÉPONSES AUX QUESTIONS D'ÉVALUATION.....	24
5.1. QE 1 : CONTEXTE NATIONAL & STRATÉGIES CE)	25
5.2. QE 2: MACROÉCONOMIE & RÉFORMES ÉCONOMIQUES	29
5.3. QE 3 : ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES ET SECTEUR PRIVÉ	35
5.4. QE 4 : COMMERCE EXTERIEUR ET INTÉGRATION ÉCONOMIQUE	45
5.5. QE 5: RESSOURCES HUMAINES	52
5.6. QE 6 : GOUVERNANCE ET SOCIÉTÉ CIVILE	59
5.7. QE 7 : RESSOURCES NATURELLES ET ENVIRONNEMENT	65
5.8. QE 8 : PROGRAMMATION ET GESTION	69
5.9. QE 9 : LES « 3Cs » (COHÉRENCE, COORDINATION, COMPLÉMENTARITÉ) ET LA VALEUR AJOUTÉE DE LA CE.....	73
5.10. QE 10: QUESTIONS TRANSVERSALES	77
6. APPRÉCIATION GLOBALE.....	80
7. CONCLUSIONS.....	82
7.1. CADRE STRATÉGIQUE	82
7.2. INSTRUMENTS ET MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE.....	84
7.3. CONCLUSIONS SECTORIELLES.....	85
8. RECOMMANDATIONS	88
8.1. PRIORITÉS STRATÉGIQUES	88
8.2. LES THÈMES PRIORITAIRES	90

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Questions évaluatives relatives aux principaux secteurs d'intervention	9
Tableau 2 PIB par habitant (Parité pouvoir d'achat) (\$ international constant 2000)	15
Tableau 3 : Taux de scolarisation	16
Tableau 3: Cadre stratégique de la coopération entre 1995 et 2008	18
Tableau 4 : Montants alloués/contractés/payés, 1995-2008	21
Tableau 5: Questions d'évaluation	24
Tableau 5 : Répartition sous-sectorielle du 'Secteur Public et réformes économiques'	30
Tableau 6 : Indicateurs clés, Tunisie 1995-2008	31
Tableau 7 : Répartition sous-sectorielle du Secteur Environnement des affaires et secteur privé	36
Tableau 8 : Répartition sous-sectorielle des interventions de la CE	53
Tableau 9 : Répartition des initiatives de la CE dans le Secteur 'Gouvernance et société civile'	60
Tableau 10 : Répartition sous-sectorielle du Secteur Ressources naturelles et environnement	65

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Processus de l'évaluation- Étapes et activités	8
Figure 2 : Allocation totale par secteur, 1995-2008	21
Figure 3: Evolution des allocations par macro secteur et par période, M €, (1995-1999, 2000-2006, 2007-2008)	22
Figure 4: Allocation globale par modalité de financement, 1995-2008	23
Figure 5: Allocation totale par macro-secteur et modalité de financement	23
Figure 6: IDE en Tunisie, 1997-2008	39
Figure 7 : Solde Commercial Tunisie-UE	50
Figure 8 : Importations-Exportations	50

ANNEXES***Volume 2***

ANNEXE 1: TERMES DE RÉFÉRENCE
ANNEXE 2: LISTE BIBLIOGRAPHIQUE
ANNEXE 3: LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
ANNEXE 4: CONTEXTE NATIONAL
ANNEXE 5: APERÇU DE LA COOPÉRATION UE-TUNISIE ENTRE 1995 ET 2008
ANNEXE 6: MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION
ANNEXE 7: MÉTHODOLOGIE UTILISÉE POUR L'INVENTAIRE DES AUTRES BAILLEURS DE FONDS
ANNEXE 8: LOGIQUE D'INTERVENTION
ANNEXE 9: ANALYSE DES RAPPORTS DE MONITORING (ROM ANALYSIS)
ANNEXE 10: MATRICE D'ÉVALUATION (DATA COLLECTION GRID)
ANNEXE 11: FICHES DE PROJET
ANNEXE 12: VUE D'ENSEMBLE DES OPÉRATIONS D'APPUI BUDGÉTAIRE OBJETS DE L'ÉVALUATION AB ET FICHES PROJET & CONDITIONNALITÉS DES FAS
ANNEXE 13 : SEMINAIRE DE PRESENTATION DU PROJET DE RAPPORT FINAL, PRESENTATION POWER POINT, COMPTE-RENDU ET LISTE DES PARTICIPANTS

Volume 3

ANNEXE 14: INVENTAIRE DES INTERVENTIONS
ANNEXE 15: INVENTAIRE DES INTERVENTIONS DES AUTRES BAILLEURS DE FONDS

LISTE DES ACRONYMES ET DES ABREVIATIONS

AA	Accord d'Association
AB	Appui Budgétaire
ABG	Appui Budgétaire General
ABS	Appui Budgétaire Sectoriel
ANME	Agence Nationale pour la Maîtrise de l'Energie
ANPE	Agence Nationale de Protection de l'Environnement
ANETI	Agence Nationale de l'Emploi et du Travail Indépendant
APAL	l'Agence pour la Protection des Aires Littorales
AT	Assistance Technique
ATDJ	Association Tunisienne des Directeurs de Journaux
ATFP	Agence Tunisienne de Formation Professionnelle
BAD	Banque Africaine de Développement
BCT	Banque Centrale Tunisienne
BdD	Base (ou banque) de Données
BEI	Banque Européenne de Développement
BEPP	Bureau d'Etudes, de Planification et de Programmation
BI	Bonification d'intérêts
BM	Banque Mondiale
CAD	Comité d'aide au développement
CAPJC	Centre Africain de Perfectionnement des Journalistes et des Communicateurs
CdF	Convention de Financement
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CE	Commission Européenne
CEPEX	Centre de Promotion des Exportations
CES	Conservation des Eaux et des Sols
CF	Convention de Financement
CGB	Comité général du budget
CITET	Centre International des Technologies de l'Environnement de Tunis
CNDD	Commission Nationale du Développement Durable
CNUDST	Centre National Universitaire de Documentation Scientifique et Technique
CRIS	Common Relax Information System Database
CJ	Critères de jugement
DCE	Délégation de la Commission Européenne en Tunisie
DDH	Défense des Droits de l'Homme
DGCEE	Direction Générale de la Concurrence et des Enquêtes Economiques
DRH	Développement des Ressources Humaines
DRHPS	Développement des ressources humaines et protection sociale
DSP	Document de Stratégie Pays
DRI/GRN	Programme de Développement Rural Intégré et de Gestion des Ressources Naturelles
DT	Dinar Tunisien
EAB	Évaluation de l'Appui Budgétaire
EADSP	Environnement des affaires et développement du secteur privé
EIDHR	European Instrument for Democracy and Human Rights
EP	Évaluation Pays
ECAL	Economic Competitiveness Adjustment Loan
FAS	Facilité d'Ajustement Structurel

FIPA	Foreign Investment Promotion Agency
FMI	Fonds monétaire international
GBO	Gestion Budgétaire par Objectifs
GR	Groupe de Référence
CEJ	Centre Européen de Journalisme
GMRE	Gestion macroéconomique et reformes économiques
GPMI	Unité de Gestion du Programme de Modernisation de l'Industrie
GSC	Gouvernance et société civile
IAEC	Institut Arabe des Chefs d'Entreprises
ICD	Instrument de Coopération au Développement
IDE	Investissements directs à l'étranger
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 Statistique
ITCEQ	Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives
LBS	Ligne Budgétaire Spéciale
LI	Logique d'intervention
LTDH	Ligue tunisienne des droits de l'homme
MANFORM	Appui au secteur de la formation professionnelle
MDCI	Ministères du Développement et de la Coopération Internationale
MDT	Millions de Dinars Tunisien
MENA	Middle East and North Africa
MEF	Ministère de l'Education et de la Formation Professionnelle
MES	Ministère de l'Enseignement Supérieur
NdL	Note de Lancement
NU	Nations Unies
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS	Organisation Mondiale de la sante
ONAS	Office National de l'Assainissement
ONG	Organisation non gouvernementale
OTEDD	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
PAMES	Programme d'appui à la modernisation de l'enseignement supérieur
PARES	Programme d'appui a la reforme de l'éducation secondaire
P3A	Programme d'appui à la mise en œuvre de l'Accord d'Association (P3A)
PATP	Programme d'Assistance Technique à la Privatisation
PAV	Plan d'Action Voisinage
PDN	Plan de Développement National
PEE	Programme Environnement et Energie
PEV	Politique Européenne de Voisinage
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PIB	Produit Intérieur Brut
PIN	Programme Indicatif National
PIR	Programme Indicatif Régional
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PMI	Programme de Modernisation Industrielle
PDN	Plan de Développement National

PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
RNE	Ressources naturelles et environnement
ROM	Result-Oriented Monitoring
SFI	Société Financière Internationale
SICAR	Sociétés d'Investissement à Capital Risques
SOTUGAR	Société Tunisienne de Garantie
SPRE	Secteur Public et réformes économiques
TdR	Termes de Référence
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union Européenne
UGP	Unités de Gestion Projet
UGTT	Union Générale Tunisienne du Travail
UTICA	Union Tunisienne pour l'Industrie le Commerce et l'Artisanat
WDI	World Development Indicators (Base de données de la Banque Mondiale)
ZLE	Zone de Libre-échange

AVERTISSEMENT

La période d'évaluation couvre les années 1996 à 2008. 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

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation de la stratégie de coopération de la Commission Européenne avec la Tunisie entre 1995 et 2008. Les objectifs sont, d'une part, de fournir aux services de la CE ainsi qu'aux partenaires concernés une appréciation globale et indépendante de cette coopération pendant la période allant de 1995 à 2008 et, d'autre part, d'en tirer des enseignements en vue d'améliorer les stratégies et les programmes actuels et futurs.

I. METHODOLOGIE SUIVIE

Par rapport aux évaluations géographiques habituelles, la présente étude s'est enrichie d'une démarche innovante dès son démarrage, en menant en parallèle une évaluation spécifique sur les opérations d'appui budgétaire (AB) dont la Tunisie a largement bénéficié, selon une méthodologie que les évaluateurs étaient tenus de tester. Les croisements entre les deux exercices ont eu lieu tout au long de l'étude et en particulier pendant la programmation de chaque phase et la rédaction des rapports d'étape.

L'évaluation est structurée autour de dix questions évaluatives couvrant la stratégie communautaire et les modalités de sa mise en œuvre. Au-delà de l'analyse des documents de stratégie et de politique de la CE et du gouvernement, et des documents de programmation, de suivi et d'évaluation des initiatives de la CE, les réponses aux questions d'évaluation se sont fondées sur l'examen approfondi d'un échantillon de 10 interventions qui représentent 25% des ressources financières totales auxquelles s'ajoutent les interventions sélectionnées dans le cadre de l'évaluation AB (qui représentent 38% des ressources), pour un total global de 63%.

L'évaluation s'est déroulée en trois phases (de janvier 2009 à décembre 2010) : une phase documentaire, une phase de terrain et enfin une phase de synthèse. En particulier, au cours de la phase de terrain (conduite simultanément à l'évaluation AB, l'équipe a rencontré les représentants de la Commission Européenne, des principales institutions nationales concernées, de la société civile et des partenaires internationaux (au total environ 108 personnes ont été rencontrées et 24 personnes, en

représentation de 10 Ministères/ Institutions, ont participé au débriefing avec le gouvernement).

Cette concertation élargie a accompagné l'analyse des bases de données, des dossiers et des documents rassemblés par les experts avec l'appui de la Commission et du gouvernement tunisien.

Le présent rapport final intègre également les commentaires du séminaire de dissémination des résultats qui s'est tenu à Tunis le 13 avril 2011, sur la base du rapport final provisoire.

II. CONTEXTE

La Tunisie est une république présidentielle dotée jusqu'en janvier 2011 d'un pouvoir exécutif continu et centralisé, avec un processus de décentralisation administrative lancé en 1989 mais relativement peu avancé. Les libertés fondamentales sont inscrites dans la constitution et dans les lois, avec toutefois une application très restrictive dans la vie réelle qui a fait émerger des différences d'appréciation entre le gouvernement et la CE.

La Tunisie a connu une évolution progressive et continue dans la mise en œuvre des mécanismes du marché. Le gouvernement a poursuivi depuis 1986 une politique macroéconomique prudente à travers des réformes et des ajustements structurels qui ont permis d'améliorer les équilibres financiers tout en générant un rythme de croissance accéléré garantissant une bonne stabilité des prix et des taux d'inflation réduits. Une gestion des finances publiques responsable a permis de maintenir la dette publique et le déficit budgétaire global à des niveaux acceptables. La création de la zone de libre-échange (ZLE) avec l'UE et l'ouverture de l'industrie tunisienne à la concurrence ont fourni les motivations pour entreprendre une politique de privatisation, de promotion de la compétitivité et d'amélioration du climat des affaires. Les réformes poursuivies se sont traduites par une amélioration de la balance commerciale, une réduction des coûts de production des entreprises et une simplification des procédures administratives.

Sur le plan social, les dernières décennies ont été caractérisées par des progrès quantitativement importants dans la lutte contre la pauvreté et dans le développement des ressources humaines selon les statistiques officielles. Malgré des investissements considérables et des acquis dans l'éducation et l'accès aux services sociaux,

l'émergence d'une classe moyenne demandeuse de services et l'inclusion des jeunes dans le marché du travail représentent de nouveaux défis pour le pays, de même que l'équité du développement, le chômage et les migrations internes et externes. Ces défis ont été inscrits parmi les priorités du gouvernement, ainsi que les enjeux environnementaux qui découlent d'une croissance accélérée et des pressions sur les ressources naturelles. Au début du XXIème siècle, l'environnement et le développement durable prennent une place principale dans les plans de développement nationaux du gouvernement qui a renforcé le cadre institutionnel et a élaboré une stratégie nationale pour le développement durable.

III. APPRECIATION GLOBALE

Depuis 1995 la coopération CE-Tunisie s'est développée à travers les cycles suivants : premier règlement MEDA (1996-1999), deuxième règlement MEDA (2000-2006) et lancement en 2004 de la nouvelle Politique Européenne de Voisinage (PEV), qui a impliqué l'élaboration du Plan d'Action Voisinage (PAV) pour la période 2007-2013. Pendant ces cycles, on assiste à une continuité dans les axes prioritaires de coopération conformément aux objectifs de Barcelone et aux priorités inscrites dans les Plans de développement nationaux.

Sur une enveloppe globale de 1.197 M€ allouée sur la période 1995-2008, 43% étaient destinés aux réformes économiques et à la stabilisation du cadre macroéconomique, notamment à travers les programmes d'appui budgétaire global (ABG), 25% au développement des ressources humaines et à la protection sociale, 16% au développement du secteur privé et à l'amélioration de l'environnement des affaires, 14% à la gestion des ressources naturelles et à l'environnement, et enfin 2% au secteur de la gouvernance et aux appuis à la société civile.

Le cadre du partenariat offert par l'AA et par le Plan d'Action Voisinage (PAV) a renforcé et élargi la perspective de coopération politique, économique et socioculturelle et a été un moteur des avancées enregistrées par le pays. Par ailleurs, les résultats et les impacts de la coopération reflètent les priorités retenues dans les stratégies adoptées.

La Coopération de la CE a contribué à la stabilisation de la gestion macro-économique et des finances publiques et à la mise en œuvre des

réformes institutionnelles et sectorielles dans les secteurs clé de l'économie et de l'éducation, permettant à la Tunisie d'accélérer le processus d'intégration économique dans la région euro-méditerranéenne. Les étapes principales de ce processus ont concerné le démantèlement tarifaire en vue de la création de la zone de libre-échange euro-méditerranéenne, la restructuration et l'assainissement du secteur financier, la dynamisation de l'environnement des affaires. Dans ces domaines, les résultats sont plus solides, tandis que dans d'autres domaines comme la concurrence du marché intérieur, l'attraction d'investissements privés et la création d'emplois, les résultats restent limités et nécessitent des efforts supplémentaires.

Le soutien continu de la CE au développement des ressources humaines a contribué à atteindre des résultats quantitatifs remarquables dans l'éducation primaire et secondaire, initiant un parcours d'intégration des jeunes dans le marché du travail. Un défi prioritaire pour la Tunisie actuelle reste toutefois l'employabilité des jeunes.

Dans le domaine environnemental, pendant les années 1990, la CE a contribué au développement agricole et rural dans des régions internes fortement marginalisées, avec des résultats prometteurs en termes de gestion rationnelle des ressources naturelles et de développement socio-économique des populations rurales. Ensuite, la coopération s'est graduellement déplacée du monde rural vers la gestion environnementale. Cela a permis d'aborder de nouveaux thèmes importants, mais a aussi réduit l'attention de la coopération vers les conditions des populations marginalisées. Les nouvelles priorités ont concerné notamment la gestion des conséquences et des risques du développement urbain et industriel, à travers des investissements dans la gestion de la pollution (déchets solides, assainissement des eaux résiduaires, suivi environnemental) et le développement d'une politique énergétique durable (amélioration de l'efficacité et développement des ressources renouvelables) en coordination avec la BEI et d'autres partenaires internationaux.

Le soutien de la CE au secteur de la gouvernance et des processus démocratiques s'est caractérisé par un contexte régional complexe et par un dialogue difficile avec le gouvernement sur le renforcement de l'Etat de droit et sur les modalités d'ouverture à la société civile. Une amélioration du dialogue politique lente et

tardive a abouti à un nombre limité de projets spécifiques, avec des objectifs et des résultats concentrés sur des améliorations techniques et/ou administratives dans le système judiciaire et dans les médias. Les interventions programmées d'appui direct à la société civile, n'ont pas eu lieu à l'exception de la participation tunisienne à des initiatives régionales ponctuelles financées par les lignes thématiques. Les avis de la Commission (rapports de suivi PAV) et du gouvernement sont différents sur les résultats en termes de respect des droits de l'homme, de libertés fondamentales, d'indépendance du système judiciaire et de gouvernance politique.

Au niveau de la gestion des programmes, l'articulation entre appuis budgétaires, projets spécifiques d'assistance technique ou d'équipement et projets de coopération interinstitutionnelle constitue un exemple de bonne utilisation des instruments de coopération.

IV. CONCLUSIONS

Cadre stratégique :

C1. Un partenariat solide et à long terme entre l'Union Européenne et la Tunisie, lié à l'Accord d'Association et par la suite au Plan d'Action Voisinage, embrasse tous les domaines (politique, économique, social et culturel) et représente le cadre de référence de la coopération de la Commission européenne.

C2. La pertinence de la coopération de la CE en ce qui concerne les priorités nationales se reflète dans sa correspondance par rapport aux priorités et aux programmes inscrits aux Plans nationaux de développement et aux besoins de croissance économique et d'intégration internationale du pays. D'autre part, cette coopération s'est caractérisée par une forte cohérence par rapport aux axes prioritaires de l'AA.

C3. Développement décentralisé. La coopération de la CE a appuyé les réformes du gouvernement au niveau national/central et n'a pas mise en œuvre des mesures et des programmes spécifiques d'appui au développement décentralisé.

C4. La cohérence et la complémentarité entre les différentes interventions de la CE sont significatives, mais l'approche sectorielle en dehors des secteurs économiques est faible.

C5. National/Régional. Les synergies entre coopération nationale et coopération régionale

(PIN/PIR) restent encore limitées ou partiellement exploitées.

Instruments et modalités de mise en œuvre :

C6. L'éventail d'instruments de financement et de modalités de mise en œuvre s'est progressivement élargi, permettant à la CE et au gouvernement tunisien de négocier et de tester les différents instruments et d'apprécier les atouts et les limites de chaque instrument ainsi que leur adaptabilité au contexte sectoriel et aux groupes cible.

C7. L'appui budgétaire a été généralement bien maîtrisé.

C8. L'approche « projet » a permis -avec des performances variées- d'obtenir des résultats quantitatifs et qualitatifs notables.

C9. Les lignes budgétaires et d'autres instruments spécifiques (ONG, environnement, IEDDH) ont été peu utilisés, voire pas du tout.

Conclusions sectorielles :

C10. Finances publiques et cadre macroéconomique. L'appui de la CE dans le domaine de la gestion des finances publiques et du cadre macroéconomique, en continuité avec l'expérience précédente et en étroite collaboration avec la BM et la BAD, a aidé le gouvernement tunisien à conjuguer stabilité et croissance.

C11. Environnement des affaires. L'appui de la CE dans le domaine de la réforme de l'environnement des affaires en Tunisie a été positif, avec toutefois des faiblesses. L'AA a permis aux entreprises tunisiennes de se projeter dans une perspective d'accès compétitif aux marchés européen et mondial, mais des limites persistent dans la libéralisation et la transparence du marché intérieur.

C12. Commerce extérieur. Les interventions de la CE ont appuyé avec succès le gouvernement dans le domaine du commerce extérieur et ont soutenu ses efforts dans l'intégration économique.

C13. Education et formation professionnelle. La CE a contribué dès le début de la période aux réformes dans le système d'éducation national aux différents niveaux (primaire, secondaire et supérieur) ainsi que dans le secteur de la formation professionnelle, aidant – entre autres - à atteindre les objectifs du Millénaire. Un parcours d'intégration des ressources humaines dans le marché du travail a été initié, mais

représente encore un défi majeur pour la Tunisie actuelle.

C14. Gouvernance et société civile. Sur les thèmes de la justice, de l'Etat de droit et des libertés d'expression et d'association ainsi que sur les modalités d'ouverture à la société civile, le dialogue avec le gouvernement a été souvent difficile. Ceci a représenté une entrave à la mise en œuvre des projets en réduisant les objectifs à des améliorations techniques et administratives.

C15. Ressources naturelles et environnement. La CE a contribué à la mise en œuvre des stratégies nationales dans le secteur, initialement au niveau du développement rural et progressivement de la dimension environnementale du développement durable afin de pallier aux effets de l'urbanisation et de l'industrialisation sur la qualité de l'environnement.

V. RECOMMANDATIONS

Priorités stratégiques :

R1. Renforcer et relancer le partenariat. Le dialogue politique sur le '*statut avancé*' pourrait représenter pour l'UE et la Tunisie une occasion pour fixer de nouveaux objectifs stratégiques qui puissent élargir et relancer le cadre d'opportunité que l'AA a représenté jusqu'à présent. Dans ce cadre, la CE pourrait promouvoir une participation coordonnée des différents bailleurs de fonds en vue d'appuyer un nouveau cycle de développement économique, social et civil du pays.

R2. Politiques sectorielles. L'Appui aux politiques sectorielles prioritaires du gouvernement tunisien devrait se poursuivre à tous les niveaux et s'ouvrir davantage à la concertation préalable avec les intervenants nationaux (publics et privés) et avec les autres bailleurs.

R3. Cohésion territoriale. Afin de consolider les résultats des réformes sectorielles soutenues par la CE et de favoriser leur impact sur le développement décentralisé, il est recommandé que la CE envisage un soutien à la mise en œuvre de véritables politiques de cohésion territoriale, selon les principes de bonne gouvernance multi-niveau et les modèles de référence existant dans le contexte Européen (politiques de cohésion sociale, régionale et de développement rural).

R4. National/Régional. Les synergies entre la programmation et le suivi des programmes de coopération nationale et régionale (PIN/PIR)

doivent être renforcées, notamment entre les pays de la région qui ont entamé des processus de changement profond et global.

Instruments recommandés :

R5. Les instruments de coopération. L'expérience acquise dans l'utilisation et l'intégration des différents instruments et modalités de coopération (notamment les AB et les projets spécialisés, l'AT flexible dans les AB et la coopération interinstitutionnelle) doit être valorisée par un processus de programmation participative et une information/sensibilisation accrue de tous les opérateurs concernés.

Thèmes prioritaires :

R6. Les réformes économiques. L'appui au gouvernement pour le maintien de la stabilité macroéconomique et d'une gestion prudente des finances publiques doit être poursuivi. Il faut viser également à donner une nouvelle impulsion aux politiques de compétitivité et d'emploi, notamment dans le cadre de nouveaux accords avec l'UE (statut d'association avancé).

R7. Le développement des ressources humaines. L'appui dans ce domaine doit être poursuivi et consolidé en veillant à une meilleure intégration entre l'éducation et la formation professionnelle, les politiques sectorielles et de décentralisation et les exigences du marché du travail.

R8. La gouvernance démocratique. Les secteurs de la gouvernance (justice, droits de l'homme, médias, etc.) doivent être pris en compte à tous les niveaux dans le futur, dès la phase de programmation, conformément aux priorités de l'AA, en impliquant les acteurs au niveau politique, institutionnel et de la société civile.

R9. La gestion des ressources naturelles. Afin d'assurer la continuité dans le soutien à la gestion durable des ressources naturelles et de réduire les disparités entre zone urbaines et zones rurales, la CE doit continuer à soutenir les partenaires tunisiens dans les diverses composantes de la stratégie nationale de développement durable. Elle pourrait aider le gouvernement à mettre au point un cadre stratégique et opérationnel de développement agricole et rural compétitif, équitable et durable, y compris sur la thématique de l'eau agricole sur laquelle une initiative est en cours d'instruction.

DONNÉES GEOGRAPHIQUES ET DEMOGRAPHIQUES DE BASE

Capitale du pays:	Tunis
Superficie du Pays:	162.155 km ²
Population du pays:	10.216.000 hab.
Densité:	64,4 habitants / km ²
Langues officielles:	Arabe et français largement utilisé
Religion:	Islam (minorité chrétienne et juive)
Monnaie	Dinar tunisien (DT)

Source: Portail du Gouvernement Tunisien, <http://www.tunisie.gov.tn/>

1. INTRODUCTION

Ce rapport présente l'étape finale de l'évaluation au niveau national, appelée aussi évaluation pays (EP). Il consolide et complète les étapes précédentes décrites dans le chapitre 2 ci-dessous et représente l'aboutissement d'un processus d'évaluation complexe et structuré selon la méthodologie de l'Unité Conjointe d'évaluation de la Commission Européenne. Ce rapport intègre les analyses issues de l'évaluation des opérations d'appui budgétaire (EAB) qui a été menée en parallèle. Le parallélisme des deux études s'est traduit par des croisements d'information et de données. Toutefois, les deux études font l'objet de rapports et de processus de validation distincts.

1.1. OBJECTIFS ET CHAMP DE L'ETUDE

Les objectifs de cette évaluation (voir Annexe 1 – Termes de Référence) sont de :

- Fournir aux services concernés de la Commission ainsi qu'au grand public une appréciation globale et indépendante de la coopération passée et présente de la CE avec la Tunisie ; et
- Tirer les principaux enseignements de cette coopération en vue d'améliorer les stratégies et programmes actuels et futurs de la Commission.

L'évaluation s'adresse aux stratégies de coopération de la Commission Européenne en Tunisie ainsi qu'à leur mise en œuvre pour la période 1995-2008. Cette période couvre plusieurs cycles de programmation et leurs instruments financiers relatifs, à savoir :

- Les objectifs et priorités de l'UE et de la CE définis par les Règlements et Programmes MEDA I (1996-1999) et MEDA II (2000-2006) ainsi que par l'Accord d'Association¹ Tunisie-UE signé en 1995 et en vigueur depuis 1998².
- Les objectifs de la nouvelle Politique Européenne de Voisinage (PEV) lancée en 2004, et en particulier le Plan d'Action, qui soutient le partenariat entre la CE et la Tunisie et qui vise à consolider le processus de Barcelone et les acquis des programmes MEDA.
- Toutes les interventions programmées sur base nationale en Tunisie pour la période en objet incluses dans les Programmes Indicatifs Nationaux (1996-1998, 1999-2001, 2002-2004, 2005-2006, 2007-2010)
- Tout autres projets / programmes financés et mis en œuvre par la CE dans le pays par le biais des lignes budgétaires thématiques (ONG/IEDDH, environnement, etc.) et/ou les interventions financées au niveau régional.

Dans ce cadre, l'analyse porte sur :

- La pertinence des objectifs et des choix stratégiques de la CE en Tunisie par rapport au cadre politique national et au cadre régional de coopération euro-méditerranéen ;
- La Cohérence entre les domaines de coopération prioritaires ;
- L'efficacité des initiatives de coopération et leur capacité à générer les résultats escomptés ;
- L'efficacité des modalités de mise en œuvre, tant au niveau des instruments que des ressources octroyées ;
- Les impacts à moyen et long terme des initiatives de coopération ainsi que les facteurs de durabilité.
- La place et la complémentarité de la Commission Européenne par rapport aux contributions d'autres bailleurs, parmi lesquels les Etats membres de l'UE, la Banque Européenne d'Investissement et les agences multilatérales.

¹ Accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République tunisienne, d'autre part. *Journal officiel* n° L 097 du 30/03/1998 p. 0002 – 0183 (http://ec.europa.eu/external_relations/tunisia/association_agreement/index_en.htm)

² L'entrée en vigueur de l'AA a nécessité un processus de validation complexe et long qui a porté à la fois sur l'acceptation des principes et des objectifs de l'AA par le gouvernement tunisien et sur des procédures nationales de ratification au sein de l'UE.

1.2. OBJECTIFS ET STRUCTURE DU RAPPORT DE SYNTHÈSE

L'objectif principal du rapport de synthèse est de conclure le processus d'évaluation de la stratégie de coopération de l'UE avec la Tunisie et de transmettre aux parties prenantes les résultats de cet exercice afin de contribuer à l'amélioration du partenariat euro-tunisien et des stratégies de coopération externe de l'UE dans leur ensemble. Le présent rapport est structuré comme suit:

- Le chapitre 2 présente la méthodologie adoptée dans les différentes phases de l'évaluation. Ce chapitre synthétise la démarche et les outils utilisés dans les phases précédentes de structuration et déjà décrits dans les rapports de démarrage et de phase documentaire. Ceux-ci sont complétés par l'approche et les outils d'évaluation utilisés pendant la phase de terrain, permettant ainsi d'avoir une vision d'ensemble de la méthodologie adoptée et d'en tirer des leçons.
- Le chapitre 3 décrit le contexte national dans ses composantes politique, économique, sociale et environnementale ainsi que le cadre de la coopération entre l'UE et la Tunisie pendant la période de référence.
- Le chapitre 4 présente les réponses aux questions évaluatives en se basant sur l'ensemble des indicateurs collectés et analysés dans les différentes phases, y compris celle de terrain. Ces Indicateurs sont reportés dans la matrice d'évaluation jointe à l'annexe 10.
- Le chapitre 5 présente les conclusions issues de l'analyse du chapitre 4.
- Le chapitre 6 formule des recommandations directement associées aux conclusions.

2. METHODOLOGIE

2.1. METHODOLOGIE ET PROCESSUS DE L'ÉVALUATION

Le processus d'évaluation a été structuré selon un phasage et des produits d'étape conformément au guide méthodologique d'évaluation adopté par la Commission Européenne pour les stratégies et les programmes de coopération externe.

La première « **phase de structuration** » a prévu l'analyse des principaux documents stratégiques élaborés par la CE en concertation avec le Gouvernement tunisien pendant la période de référence ; ceci a permis de reconstruire la logique d'intervention de la stratégie de coopération UE-Tunisie synthétisée dans les diagrammes des effets présentés dans le rapport de démarrage et reportés à l'Annexe 8 du présent rapport. La Logique d'intervention a permis de formuler 10 questions d'évaluation et la matrice d'évaluation avec les critères de jugement et les indicateurs qui ont servi de canevas pour les enquêtes et les analyses menées dans les phases suivantes.

Dans la « **phase documentaire** », la collecte et l'analyse des documents et informations pertinents ont été approfondies permettant ainsi d'affiner et, progressivement, de remplir la matrice d'évaluation ainsi que d'élaborer des réponses préliminaires aux questions évaluatives et d'identifier les lacunes d'information et les vérifications nécessaires pour les entretiens en Tunisie.

La « **phase de terrain** » a été menée entre fin mai et fin juillet 2010 et a permis une concertation élargie avec l'ensemble des intervenants concernés par la coopération UE-Tunisie, y compris la Délégation UE à Tunis, les institutions publiques tunisiennes responsables de la programmation et gestion des stratégies de coopération et de la mise en œuvre des programmes/projets sectoriels, les opérateurs socio-économiques impliqués et/ou bénéficiaires de programmes spécifiques ainsi que les autres partenaires du développement (agences de coopération bilatérales et multilatérales). Cette phase s'est conclue par des réunions de restitution à Tunis et à Bruxelles pendant lesquelles les constats principaux ont été présentés et des hypothèses de conclusion ont été discutées.

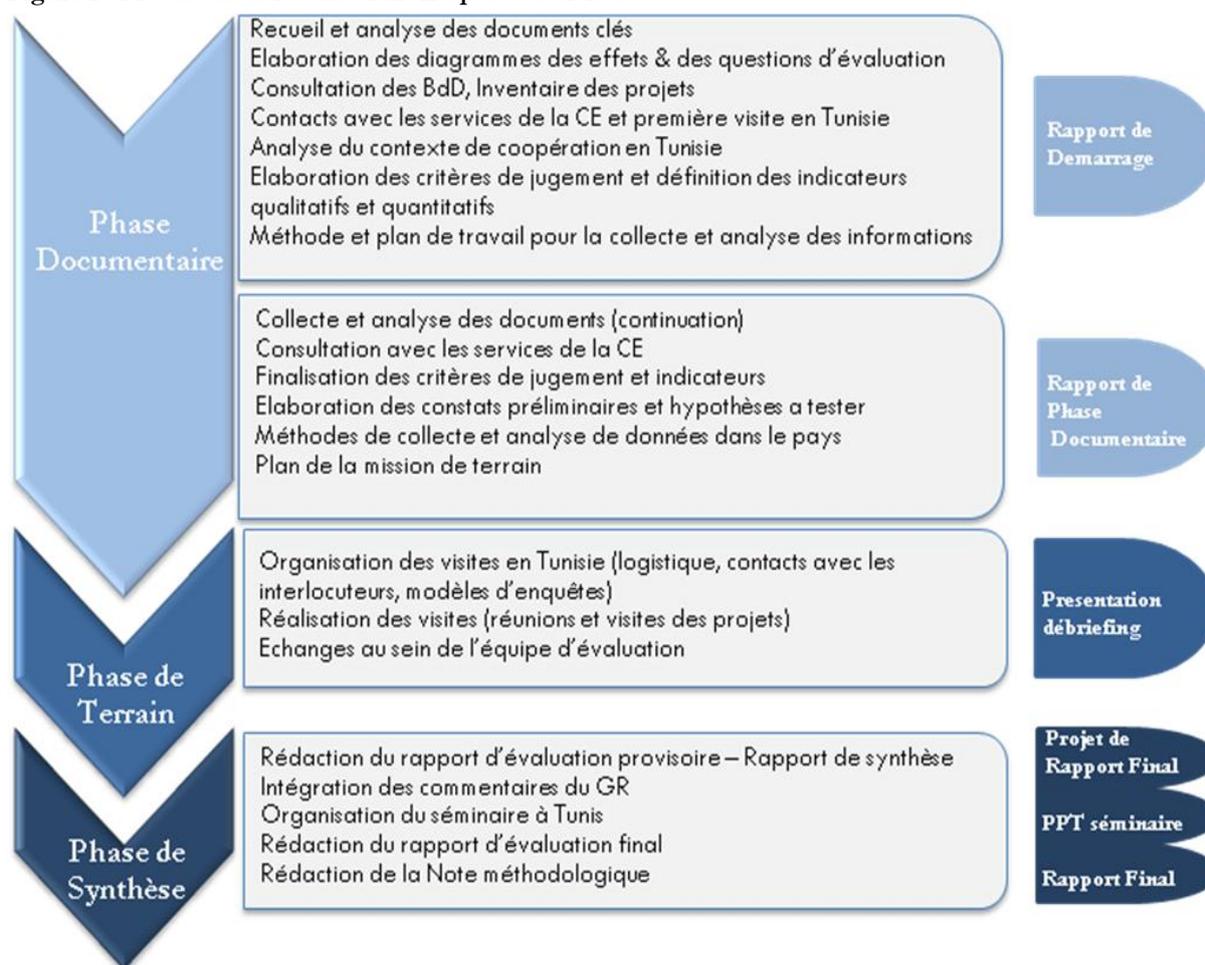
La « **phase de synthèse** », toutes les informations et les données recueillies à partir de diverses sources (documents, bases de données, informations qualitatives orales) ont été analysées et comparées pour vérifier les hypothèses et les réponses préliminaires, afin de fournir les éléments clés pour la formulation des constats aux questions évaluatives, des conclusions et des recommandations de cette évaluation présentés dans le projet de rapport final. Ce rapport a été présenté aux membres du groupe de référence, lesquels ont fourni leurs commentaires et suggestions.

Le présent rapport final intègre également les commentaires formulés suite au séminaire de dissémination des résultats qui s'est tenu à Tunis le 13 avril 2011³, sur la base du rapport final provisoire.

Les détails de la méthodologie adoptée sont rapportés à l'Annexe 6. On y trouve la logique d'intervention, les diagrammes des effets et la formulation exacte des questions d'évaluation (QE). La matrice d'évaluation avec les critères de jugement et les indicateurs se trouve à l'Annexe 10.

Le schéma suivant synthétise les différentes étapes de l'évaluation ainsi que les produits de chaque étape.

Figure 1 : Processus de l'évaluation- Étapes et activités



2.2. QUESTIONS D'ÉVALUATION

Comme indiqué au chapitre précédent et explicité à l'annexe 6, les questions d'évaluation sont issues de la logique d'intervention et visent à mettre en relation les différents niveaux d'effets. Dix questions évaluatives ont été formulées et retenues. Elles ont été formulées de manière à intégrer les critères d'évaluation avec les éléments de contexte national et régional (QE1), les principaux secteurs d'intervention de la coopération UE-Tunisie (voir tableau ci-dessous), les modalités de mise en œuvre (QE8), les thèmes de cohérence, coordination et complémentarité ainsi que la valeur ajoutée de la CE (QE9) et les questions transversales (QE10).

³ Séminaire qui a vu la participation de plus d'une centaine de personnes, parmi lesquelles le Ministre de la Planification et de la Coopération Internationale, l'Ambassadeur et Chef de Délégation de l'UE en Tunisie, plusieurs représentants des autorités nationales, de la Commission de l'Union Européenne ainsi que d'autres bailleurs de fonds (coopération bilatérale et multilatérale) et représentants de la société civile. Voir annexe 13 pour plus de détails.

Tableau 1: Questions évaluatives relatives aux principaux secteurs d'intervention

Secteurs d'intervention	QE s'y référant
Macroéconomie et réformes économiques	QE 2
Environnement des affaires et secteur privé	QE 3
Commerce extérieur et intégration économique	QE 4
Ressources humaines et développement social	QE 5
Gouvernance et société civile	QE 6
Ressources naturelles et Environnement	QE 7

2.3. METHODES DE COLLECTE ET D'ANALYSE DES DONNEES

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

- **L'analyse documentaire**, y compris documents de stratégie et documents de programmation et de programmes / projets de la Commission Européenne relatifs à sa coopération avec la Tunisie (PIN, Conventions de financement, Rapports de suivi, rapports d'évaluations) ; documents officiels du gouvernement tunisien et des autres partenaires techniques et financiers, des ONG internationales, etc. ; les **informations statistiques**, obtenues à partir des bases de données de l'OCDE, des organisations des Nations Unies et des institutions de Bretton Woods (voir annexe 2)⁴.
- **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. Un **inventaire** a été élaboré et mis à jour tout au long du processus d'évaluation, permettant ainsi de saisir la traduction opérationnelle des stratégies de coopération. L'inventaire final se trouve à l'Annexe 13 du présent rapport.

L'analyse de l'inventaire a permis une agrégation des projets par macro-secteur et la sélection (voir annexe 6 pour les détails) de dix initiatives représentatives (correspondant environ à 25% des engagements financiers, auxquels il faut ajouter l'analyse des sept interventions sélectionnées dans le cadre de l'évaluation AB qui représentent 38% des ressources pour un total global de 63%) qui ont fait l'objet d'approfondissements lors des visites et entretiens en Tunisie. Des fiches ont été élaborées pour ces projets représentatifs et sont jointes au présent rapport (Annexe 11). Ces fiches ont servi à la structuration des enquêtes et des entretiens pendant la phase de terrain en Tunisie.

- **Entretiens**. 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

⁴ La majorité des données socio-économiques utilisées se basent sur des bases de données de la Banque Mondiale (World Development Indicators et Doing Business) et d'autres organismes internationaux comme les Nations Unies, le Bureau International du Travail, le Fonds monétaire international, le World Economic Forum. Les données sur la pauvreté se basent sur l'enquête de l'Institut National de la Statistique conduite avec l'assistance des Nations Unies et d'autres organismes internationaux. Les données macro-économiques et budgétaires proviennent du gouvernement, mais ils sont soumis depuis 24 ans au contrôle direct de la BM et du FMI et –en ce qui concerne les données budgétaires- en 2004 et 2010 ont été soumis aux contrôles des études CAAF (2005) et PEFA (2010).

- 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.
 - **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 grille d'évaluation constituée par la matrice de réponses détaillées aux questions d'évaluation (Annexe 10), qui avait été élaborée par l'équipe d'évaluation lors de la phase de démarrage. 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, bases de 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.

2.4. LIMITES DU PROCESSUS DE COLLECTE ET D'ANALYSE DES DONNEES ET DES JUGEMENTS

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 :

- Aux lourdeurs du processus de mobilisation de la documentation, en particulier les problèmes rencontrés pour consulter et exploiter les données reprises dans le système CRIS, la disponibilité de rapports ROM et l'absence fréquemment observée de rapports d'évaluation finale des interventions ;
- Aux limites de la mémoire institutionnelle sur une aussi longue période de référence (1995-2008), c'est-à-dire à l'absence 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 réticence de certains représentants de la société civile de prendre part / s'engager dans un processus d'évaluation qui aurait pu leur nuire. Cela a non seulement limité le nombre des entretiens mais a également porté à l'annulation des groupes de discussion initialement prévus. Ceci n'a toutefois pas porté préjudice à l'évaluation car les entretiens individuels ont été sincères et fructueux. La plupart de ces entretiens ont été réalisés sous couvert de l'anonymat.
- 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 et personnel de la DUE, au sujet des projets,
 - Les opinions parfois biaisées de certains interlocuteurs qui ne souhaitent pas être trop critiques vis-à-vis du gouvernement ou d'un partenaire financier et technique aussi important que la Commission européenne.

Malgré ces difficultés, grâce aux recoupements systématiques d'éléments accumulés sur un même thème, les évaluateurs sont parvenus à énoncer des jugements qui, espèrent-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).

Il faut noter que certaines lacunes d'information rencontrées dans le processus de collecte et d'analyse des données ont été comblées grâce à la fertilisation d'informations croisée effectuée avec les équipes d'autres évaluations de la CE conduites précédemment ou en parallèle et dont le sujet était fortement complémentaire⁵.

3. CONTEXTE POLITIQUE, ECONOMIQUE, SOCIAL ET CULTUREL DE LA TUNISIE

3.1. CADRE POLITIQUE ET GOUVERNANCE

La Tunisie, indépendante depuis 1956, est une république présidentielle. Sa constitution date de 1959 et a été amendée à plusieurs reprises, dont la dernière en 2002. Le pouvoir exécutif était exercé jusqu'en janvier 2011 par le Président M. Zine El Abidine BEN ALI au pouvoir depuis 1987 et réélu cinq fois (1989, 1994, 1999, 2004 et 2009). Le pouvoir législatif est exercé par le Parlement fortement dominé (87,7% en 2004) par le parti du Président, le Rassemblement Constitutionnel et Démocratique (RCD). Suite à la dernière réforme constitutionnelle de 2002 et aux élections de 2004, la Chambre des Conseillers a été créée et est composée de représentants des gouvernorats, des catégories professionnelles et de membres désignés par le Président.

Le processus de décentralisation administrative a été lancé en 1989 et s'oriente vers le renforcement de l'autonomie administrative et financière des conseils régionaux et locaux par l'institution d'une fiscalité régionale. Généralement jugée comme qualifiée et efficace, l'administration publique reste toutefois centralisée et coûteuse (12% du PIB destiné aux salaires de la fonction publique). L'*indice de perception de la corruption*⁶ (IPC) 2008 plaçait la Tunisie au 62^{ème} rang mondial.

La constitution et la loi consacrent le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire et le double degré de juridiction et garantissent les libertés d'expression, d'association, de pratique religieuse ainsi que l'égalité entre hommes et femmes et le respect des minorités. Malgré la primauté constitutionnelle

⁵ L'évaluation thématique « développement rural et agricole » réalisée en 2007 ; L'évaluation du Règlement MEDA II pour l'ensemble de la région euro-méditerranéenne réalisé en 2009 ; L'évaluation thématique dans le secteur de l'éducation en cours de réalisation. La Tunisie a représenté un cas d'étude pour cette évaluation thématique et les missions de terrain respectives se sont croisées en Tunisie en juillet 2010.

⁶ Transparency International (www.transparency.org)

de la religion musulmane (art. 1), l'action de l'État s'inspire de pratiques laïques. Le système judiciaire, fortement ancré sur le système français, a subi un processus constant de modernisation depuis l'indépendance, avançant vers une décentralisation du système et une meilleure efficacité de l'administration judiciaire reconnue par de nombreux observateurs dont l'UE.

La situation politique interne a été stable⁷ jusqu'à la fin 2010. Le gouvernement accordait une attention particulière à la sécurité régionale, notamment par rapport au voisinage avec l'Algérie et aux risques liés à l'émergence de mouvements fondamentalistes. C'est ainsi qu'il justifiait certaines restrictions sur les libertés fondamentales, notamment celles d'association et d'expression, qui ont été soulignées et critiquées par plusieurs observateurs externes⁸, faisant émerger une vision nuancée entre le gouvernement et ses partenaires internationaux, y compris l'UE.

Le nombre « officiel » d'organisations de la société civile (ONG) a énormément augmenté dans les 15 dernières années, passant de 5.100 en 1994 à plus de 8.000 à l'heure actuelle⁹, présentant un panorama assez diversifié en termes de statut, capacités et intérêts thématiques. Toutefois, les différentes sources font émerger un processus complexe pour la reconnaissance légale des ONG de la part des autorités, une dépendance des ONG nationales du financement de l'État et un contrôle serré des ONG internationales de la part du gouvernement, limitant de fait l'indépendance et le domaine d'action de ces organisations.

Les médias revêtaient une attention particulière pour le gouvernement qui souhaitait officiellement améliorer l'accès et la diffusion de l'information dans un cadre compétitif ouvert au secteur privé à travers une information de qualité et la modernisation des technologies de l'information. Une diversification des sources d'information est notée par la parution de 266 journaux et revues de différentes natures, de 3 chaînes privées (télé et radio) et de 1.063 journalistes accrédités. Toutefois, selon *Amnesty International*, la censure a été appliquée systématiquement sur certains sites Internet, des poursuites légales ont été enregistrées à l'égard de journalistes critiques envers le gouvernement et certains journaux étaient interdits, ce qui limitait considérablement la liberté d'information.

3.2. CADRE ECONOMIQUE

• *Évolution économique récente et perspectives*

Depuis 1986, la Tunisie s'est engagée dans un vaste programme d'ajustement structurel visant la mise en œuvre des mécanismes de marché et la création d'un environnement favorable pour le secteur privé. Les réformes engagées dans ce cadre se sont traduites par un rétablissement des équilibres macroéconomiques et ont permis de surmonter les difficultés conjoncturelles tant internes qu'externes qui avaient entravé le développement de l'économie tunisienne.

La période 1997-2006 s'est caractérisée par la continuation d'une politique macroéconomique prudente, portant l'accent sur les ajustements structurels et mettant en relation la politique sociale avec la politique économique de façon à mieux lutter contre la pauvreté et à élargir la classe moyenne. Durant cette période, la Tunisie a démontré une bonne maîtrise de la gestion macroéconomique et une bonne capacité d'absorption des chocs extérieurs grâce à des combinaisons d'ajustement macroéconomique et le recours à des financements extérieurs tout en maintenant le niveau de la dette extérieure maîtrisable. Les progrès réalisés dans la mise en place des réformes économiques, associés à la poursuite d'une politique macroéconomique prudente, ont permis à la Tunisie d'améliorer ses équilibres financiers tout en générant un rythme de croissance accéléré. En dépit de chocs internes et externes au tournant du millénaire¹⁰, la **croissance annuelle moyenne du PIB** durant la décennie

⁷ Ce rapport porte sur la période 1995-2008 et a été rédigé avant les événements de janvier 2011 qui ont mené à la chute du Président Ben Ali.

⁸ Sources : Évaluation du programme MEDA Démocratie, 1999 - Rapport de l'UE sur la Tunisie 2004 pour la PEV – Note du Parlement Européen sur la Tunisie, 2005.

⁹ Source : IFEDA – Centre d'Information, de formation, d'études et de documentation sur les associations (www.ifeda.org.tn).

¹⁰ Conséquences des événements du 11 septembre 2001 qui ont provoqué un recul conjoncturel de la croissance et une baisse des recettes du tourisme, et de quatre années de sécheresse (1998-2001).

écoulée s'est élevée à 5%¹¹, et le revenu par habitant est passé de 2.090 DT (1.119€¹²) en 1996 à 4.000 Dinars Tunisien (DT) (2.141€) en 2006. Les performances économiques de la Tunisie se sont encore améliorées en 2007 et sont parmi les meilleures de la région, avec un taux de croissance estimée à 6,3% du PIB, essentiellement dû au dynamisme des services.

La Tunisie connaît une bonne stabilité des prix, avec des **taux d'inflation** avoisinant 3% depuis la seconde moitié des années 1990. L'inflation a légèrement augmenté, dépassant 3% en 2006, dans un contexte de forte hausse des prix mondiaux des matières premières. Ces tensions risquent d'affecter le pouvoir d'achat des ménages et par conséquent la réalisation des objectifs de croissance de 2007-2008, lesquels reposent sur l'hypothèse d'une augmentation de la consommation privée de 5%¹³.

- **Gestion budgétaire, politique monétaire et de change**

Les finances publiques sont gérées de manière responsable¹⁴, avec des efforts pour contenir les dépenses courantes et les investissements et pour réduire progressivement leur niveau par rapport au PIB. Alors que la Tunisie mettait graduellement en œuvre le démantèlement tarifaire, une politique active de gestion de la dette et d'élargissement de l'assiette fiscale lui a permis de réduire le déficit budgétaire¹⁵. Grâce à ces actions combinées, le **déficit budgétaire global** a été ramené de 5,9% du PIB en 1991 à 2,9% en 2000¹⁶. Le gouvernement a non seulement maintenu une politique budgétaire prudente, mais s'est fixé une stratégie ambitieuse d'assainissement des finances publiques afin d'accroître la flexibilité de sa politique budgétaire au service de ses objectifs de développement économique. En dépit de ces efforts, le déficit s'est élevé à 3,2% du PIB en 2005 (sans les dons) et est resté autour de 3% dans les trois années successives, surtout à cause des subventions étatiques plus élevées pour les produits pétroliers et alimentaires et des coûts des salaires des fonctionnaires¹⁷. La croissance soutenue et la gestion proactive de la dette ont aussi permis de réduire la dette publique qui a été ramenée d'environ 60% sur la période 1996-2001 à 50,9% en 2007¹⁸.

En général, en ce qui concerne le budget de l'État, les dépenses ont augmenté à un rythme moins élevé que celui du PIB. La compression des dépenses de l'État a surtout concerné les dépenses de développement (Titre II). En termes de postes de dépenses, les trois dernières années montrent que les parts des salaires et autres dépenses de fonctionnement et équipements sont restées relativement stables (Titre I). La compensation, pour cette période d'augmentation des prix de l'énergie et des produits alimentaires, a vu sa part augmenter légèrement. Cette augmentation a été compensée par la baisse de la part du service de la dette dans le budget de l'État. La répartition des dépenses de l'État par type de dépenses indique pour les deux années 2006 et 2007 que la part des dépenses sociales est prépondérante, avec environ 55%. La régulation, suite à l'augmentation des dépenses de compensation, s'est faite par un ajustement entre dépenses économiques et dépenses générales.

À partir de 2004, l'amélioration de la gestion des finances publiques s'est poursuivie non seulement par la mise en place d'une politique plus dynamique de gestion de la dette extérieure mais aussi par

¹¹ Source : PEV, Rapport sur la Tunisie, 2004

¹² Taux de change juillet 2010: 1 € = 1,8684 DT

¹³ PEV, Rapport sur la Tunisie, 2004 & 2008 ; African Economic Outlook : Private Consumption (% du GDP) 60.7% en 2007, 61.1% en 2008

¹⁴ Voir BM - République Tunisienne: Étude d'Évaluation de la Gestion des Finances Publiques, Juin 2004 et autres analyses de la BM. Une PEFA est en cours (Mars 2009).

¹⁵ Sur la période 1996-2000, la baisse des recettes douanières a été plus que compensée par différentes mesures portant sur la fiscalité interne et en particulier sur la TVA. Source : Partenariat Euro-MED, Document de stratégie 2002-2006 : Tunisie.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ 'Rapport de Suivi Tunisie Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2007', 2008. « Des bonnes performances fiscales (forte augmentation des recettes fiscales) n'ont pas permis de compenser les pressions sur les dépenses. La masse salariale, qui représente les trois quarts des dépenses de fonctionnement, a créé des rigidités dans la gestion budgétaire. Mais c'est la politique de compensation des prix et des subventions, peu ciblée, notamment pour les carburants et les produits alimentaires, qui a le plus fortement pesé sur les finances publiques. »

¹⁸ Source : Ministères des Finances. Selon l'information fournie par l'Ambassade de Tunisie à Bruxelles 50,7 %.

L'introduction de la gestion budgétaire par objectifs – GBO (soutenue par la CE, la BM et la France). La réforme GBO, qui a connu un début de mise en œuvre en 2007, devrait conduire à la moderniser en profondeur le système de gestion des finances publiques et à améliorer l'efficacité de la dépense publique dans un contexte de rigueur budgétaire.

Le cadre de la **politique monétaire**, après être resté essentiellement inchangé jusqu'à la moitié des années 2000, est en cours de modernisation et d'assouplissement dans un contexte de libéralisation graduelle du compte capital. Dans ce cadre, le mandat de la Banque Centrale (BCT) a été modifié pour faire de la préservation et de la stabilité des prix son principal objectif et de la croissance de la masse monétaire au sens large un objectif intermédiaire, parallèlement à une gestion rigoureuse du régime de taux de change. Pour ce qui est de la **politique de change**, elle est influencée par le souci de la compétitivité des prix des exportations via la préservation de la stabilité de la valeur réelle du Dinar.

Cependant, depuis l'an 2000, la Banque Centrale Tunisienne (BCT) a limité ses interventions sur le marché des changes. Cette plus grande flexibilité s'est traduite par une dépréciation tendancielle du taux de change (la valeur du Dinar s'est ainsi dépréciée au cours des dernières années par rapport à l'Euro mais a marqué une appréciation par rapport au Dollar des États-Unis et par rapport au Yen Japonais, et par rapport au renforcement de la compétitivité des exportations vers l'UE.

- ***Intégration économique et position extérieure***

Depuis la moitié des années 1990, le Gouvernement a donné une nouvelle orientation à la politique d'intégration, avec le début de l'**ouverture de l'industrie tunisienne à la concurrence**. La période allant de 1995 à 2008 a été marquée par le souci de gains en termes de compétitivité et d'ouverture de l'économie. La création de la zone de libre-échange avec l'Union Européenne et la perspective du démantèlement des accords multifibres ont été à la base d'une forte motivation dans cette voie. La politique de promotion de la compétitivité s'est poursuivie en suivant plusieurs voies :

1. Le démantèlement progressif des tarifs sur les importations en vue de la mise en place de la zone de libre-échange pour les produits industriels à partir de 2008 s'est déroulé par étapes, pour donner aux opérateurs une période de relèvement de la protection effective.
2. L'application d'un ensemble de politiques a permis au secteur industriel de se mettre à niveau et de renforcer ses capacités : Programme de mise à niveau (depuis 1995) et de Modernisation Industrielle (depuis 2002).
3. Une amélioration sensible de certains facteurs liés au climat des affaires, en particulier au niveau des procédures, et plus particulièrement l'instauration du principe de cahiers des charges appelés à remplacer les autorisations préalables.

En ce qui concerne les échanges extérieurs, la Tunisie a enregistré des améliorations de la balance commerciale dès le début des années 2000. En 2005 le déficit commercial était équivalent à 6,8% du PIB (par rapport à 10,9% en 1998), mais il est prévu qu'il remonte¹⁹. L'endettement extérieur reste à un niveau assez élevé, 57,4% du PIB en 2005.

- ***Participation de l'État dans l'économie et développement du secteur privé***

Bien que le processus de **privatisation** et que l'ouverture de nouveaux secteurs de l'économie à l'investissement privé prévu dans le cadre du 10^{ème} Plan (2002-2006) ait progressé lentement, de nombreux progrès ont été enregistrés. Sur la période 1995-2005, 194 entreprises ont été vendues au secteur privé pour 1,8 milliard de dollars et, pour la seule année 2006, le gouvernement a encaissé 2,25 milliards de Dollars²⁰.

¹⁹ Banque Africaine de Développement / OECD, Rapport sur la Tunisie, 2007. Selon les données fournies par l'Ambassade de Tunisie à Bruxelles, suite à la crise mondiale actuelle, le déficit commercial est remonté à 11,2% du PIB en 2007 et 2008

²⁰ Ibidem

Parallèlement, les efforts déployés pour réduire les coûts de production des entreprises²¹, les réformes du secteur des télécommunications, ainsi que les réformes dans le secteur financier, ont contribué à assainir les secteurs bancaires et de l'assurance, ont permis d'accroître le crédit à l'économie, et ont tous conduit à une amélioration sensible du climat des affaires. Une enquête menée par l'Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives (ITCEQ) en 2005 montre une appréciation positive de la part des entreprises (voir la question évaluative 3 pour plus de détails). Cette appréciation est également confirmée par l'enquête standard de la Banque Mondiale « Doing Business²² » qui suggère une amélioration de l'environnement des affaires : i) entre 2003 et 2005, le nombre de jours nécessaires pour monter une entreprise est passé de 40 à 14 (contre 45 pour la région Moyen-Orient et Afrique du Nord en 2005)²³. De plus, la Tunisie, classée 81ème en 2008, est aujourd'hui classée 73ème.

En dépit de l'amélioration significative du climat des affaires et bien que la progression des investissements privés soit continue (l'investissement privé dans le total des investissements est passé de 54,1% au cours de la période 1996-2001 à 56,5% sur la période 2002-2006), l'augmentation de l'investissement privé reste en dessous des objectifs du programme gouvernemental (XIème plan) et du potentiel de l'économie.

3.3. LE DEVELOPPEMENT HUMAIN ET SOCIAL DE LA TUNISIE

Depuis l'indépendance, la Tunisie a porté l'accent sur la lutte contre la pauvreté et sur le développement des ressources humaines, permettant d'atteindre des résultats remarquables par rapport aux pays de la région. La pauvreté est aujourd'hui estimée à 3,8% de la population²⁴, alors que le PIB par tête s'est accru au taux moyen de 3,85% par an entre 1996 et 2008. En 2008, il était 1,6 fois celui de 1996²⁵, en Dollars US constants. C'est en 2008 qu'on enregistre le plus haut niveau du PIB par tête : 3.955 en Dollars US courants, et 8.028 en Dollars US PPP.

Le taux d'analphabétisme est passé de 51,7% en 1984 à 26,7% en 2005 (PNUD, 2007), et à 18,6% en 2008 (Ambassade de Tunisie à Bruxelles) mais reste encore important dans les zones rurales et affecte davantage les femmes que les hommes. Depuis 1991 l'éducation de base est obligatoire pour tous les enfants dont l'âge se situe entre 6 et 16 ans. Les taux de scolarisation à l'école de base et dans le secondaire ont augmenté considérablement grâce à l'introduction d'une nouvelle loi sur l'éducation qui a introduit une prolongation de l'enseignement aux niveaux primaires et secondaires, et qui rend également obligatoire pour les écoliers de six à

Tableau 2 : PIB par habitant (Parité pouvoir d'achat) (\$ international constant 2000)

Année	PIB/Habitant (\$-PPP)
1980	3.616,6
1985	3.904,9
1990	4.018,6
1995	4.422,3
2000	5.444,4
2005	6.444,8
2008	7.390,8

Source: *Statistiques Perspective du monde*
(<http://perspective.usherbrooke.ca>)

²¹ Accélération de la libéralisation des échanges, simplification des procédures de dédouanement et de contrôle technique, réformes relatives aux barrières administratives, à l'investissement avec la suppression d'un pourcentage croissant- estimé à 80% par l'Ambassade de Tunisie à Bruxelles - des quelque 500 autorisations administratives, l'amélioration du cadre législatif et réglementaire fiscal et douanier, la réforme législative et réglementaire de la politique de la concurrence de 2005-2006

²² www.doingbusiness.org

²³ Évaluation Finale de la Facilité d'Ajustement Structurel III, IDC, novembre 2005.

²⁴ 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 (INS et 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.

²⁵ La source des données sur le PIB et la Banque Mondiale (WDI). Pour un problème de comparabilité des données, on a utilisé le PIB par tête et non le PNB.

seize ans d'arriver à un niveau d'instruction minimal, grâce à l'augmentation de l'offre éducative dans les différents cycles au bénéfice d'un équilibre de genre remarquable par rapport aux pays voisins.

Tableau 3 : Taux de scolarisation

	1997-98			2006-2007		
	Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles	Total
TS 6ans	99,0	98,9	98,9	99,0	99,0	99,0
TS 6-11ans	97,0	96,4	96,7	97,3	97,4	97,3
TS 6-16ans	88,4	86,5	87,5	90,0	91,1	90,5
TS 12-18ans	69,7	67,4	68,6	73,5	78,7	76,1

Source: Statistiques de l'éducation et de la formation 2006-2007

Dans l'enseignement supérieur, on enregistre une augmentation des inscrits (14,38% de la population étudiante totale en 2007/2008 par rapport à 4,9% en 1995/1996) grâce à l'augmentation des instituts et à leur capacité d'accueil qui atteint une population universitaire de 500.000 étudiants dans les établissements publics et de 6.000 dans le privé. Le nombre d'étudiants ayant bénéficié d'une formation professionnelle a triplé entre 1998 et 2006 mais reste encore à majorité masculine (65%)²⁶.

Cependant, la demande d'emploi continue à croître au rythme de 2,5% par an tandis que l'offre d'emploi augmente à un rythme inférieur, ce qui entraîne une augmentation continue du nombre de chômeurs.

Le marché du travail a fortement évolué en fonction du développement socio-économique du pays, faisant émerger une baisse importante dans le secteur de l'agriculture et de la pêche et une hausse des emplois dans le secteur du commerce et des services. On souligne aussi un rééquilibrage de genre dans les différentes catégories professionnelles. En 2006, les femmes constituaient plus du quart de la population active et étaient largement représentées dans la vie politique, dans l'administration et dans les activités économiques et sociales, démontrant une condition nettement supérieure aux autres pays arabes méditerranéens²⁷.

Le chômage reste toutefois élevé (14,1% en 2007²⁸). Selon le Ministère de l'emploi, il arrive jusqu'à 32,4% en 2008 pour les jeunes entre 15-19 ans, à 30,9% pour les 20-24 et à 25,2%²⁹ pour les 25-29 ans. De plus, il y a des fortes disparités régionales. L'accès des jeunes au monde du travail demeure difficile et représente un des défis majeurs pour le gouvernement.

La Tunisie enregistre un taux de croissance démographique de 1,09%, le plus bas de la région, tandis que les indicateurs sanitaires sont parmi les meilleurs. Face à une couverture médicale qui a atteint 90,4% de la population, les défis économiques et sociaux actuels couvrent l'équilibre entre allocation budgétaire de l'État (5-6% en moyenne dans les dernières 20 années), une croissance des dépenses sanitaires par les foyers et l'équité de l'accès aux soins publics.

La situation présentée ci-dessus a été accompagnée par des réformes importantes au niveau institutionnel et des investissements qui se reflètent dans les plans de développements nationaux.

Dans le secteur de l'éducation et des ressources humaines, l'attention et les priorités du gouvernement se sont penchées sur l'amélioration de l'offre en termes de quantité et qualité, sur un accès plus équitable, sur le rapprochement avec le marché du travail pour une meilleure employabilité, notamment des jeunes diplômés, sur une participation majeure du secteur privé à la formation professionnelle, sur une meilleure cohérence entre les différents cycles y compris au niveau institutionnel pour une efficacité majeure du système et pour la construction d'une société du savoir.

Au niveau de l'emploi, les réformes ont visé la création d'un cadre juridique et institutionnel garantissant une réponse adaptée aux dynamiques du marché du travail et s'orientent actuellement vers l'encouragement des jeunes à la création de projets et d'entreprises.

²⁶ Statistiques du Ministère de l'Education et Formation

²⁷ Source: ETF, *Etude pays*, 2005 et XI Plan

²⁸ Source : Institut National de Statistique, Ces données sont affichées même par le BIT pour 2007 et 2008 (14,2%), mais leur fiabilité est douteuse.

²⁹ Selon les statistique du BIT, le chômage des 15-24, en 2005, est de 30,7%.

Dans le secteur de la santé, les réformes adoptées depuis les années 1990 ont entraîné un accroissement des infrastructures et des services sanitaires, l'ouverture aux opérateurs privés et une amélioration dans l'administration de la santé publique et dans le financement du secteur, y compris la création en 2008 de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie (CNAM). Cette réforme veut être la réponse au risque identifié d'un accès limité aux soins de qualité pour toute la population dans le souci d'une préservation de l'équilibre des finances publiques.

- **Limites et défis à relever**

Malgré les investissements importants en éducation, formation et mise à niveau des entreprises, et en dépit de la centralité du développement des ressources humaines dans les politiques du gouvernement, l'emploi, et en particulier l'absorption des jeunes dont la pression sur le marché du travail est destinée à augmenter dans les prochaines années, demeure le principal défi pour le gouvernement. Cela reflète les limites encore présentes dans le système éducatif et de formation professionnelle en termes de qualité et d'équité régionale, de pertinence, de capacité de l'offre de l'enseignement supérieur, et de qualité du pilotage des sous-systèmes. De cette situation dérivent aussi de nouveaux défis : celui de l'exclusion sociale des jeunes qui abandonnent le système éducatif, celui de l'analphabétisme, dont le pourcentage reste important, et celui de la pression migratoire qui tend à toucher progressivement davantage les jeunes diplômés dont l'employabilité est réduite dans le pays.

3.4. CADRE ENVIRONNEMENTAL

La situation environnementale du pays présente un cadre contrasté, avec des écosystèmes diversifiés et des enjeux qui reflètent la pression croissante sur le milieu naturel ainsi que des conditions climatiques souvent défavorables. L'eau est au centre des contraintes et des opportunités du pays. L'eau agricole, l'usage principal, a longtemps été le point focal des initiatives de coopération internationale de la Tunisie à travers une attention vers l'offre (barrages, adduction de l'eau) et ensuite vers la demande et la qualité compte tenu de la compétition avec les usages domestique et industriel (Programmes d'économie de l'eau, assainissements et recyclage).

Les ressources marines souffrent d'une surexploitation par la pêche. Les zones côtières présentent des situations fortement urbanisées autour de la capitale et des grandes villes de la côte orientale (Sousse, Sfax, Gabès) et des espaces ruraux où se trouvent des zones protégées, une agriculture intensive et des aménagements touristiques en forte expansion. L'intérieur du pays évolue du paysage montagneux et collinaire du nord jusqu'aux zones désertiques du sud avec une pression croissante sur l'eau, les sols et la biodiversité et des phénomènes de désertification et de dégradation qui touchent de manière variable l'ensemble du pays.

Durant les vingt dernières années, la Tunisie a progressé dans la formulation et la mise en œuvre de politiques s'adressant aux ressources naturelles et aux nouvelles problématiques environnementales afin de faire face aux nouveaux défis, et notamment à la réduction des effets négatifs liés aux processus d'industrialisation et d'urbanisation ainsi qu'aux conséquences des changements climatiques sur les milieux naturels et sur les infrastructures socio-économiques.

Après la mise en œuvre de multiples politiques et stratégies sectorielles centrées sur la mobilisation des ressources, la Tunisie a poursuivi une politique d'adaptation juridique et institutionnelle aux nouvelles problématiques pour s'aligner davantage sur les besoins de la population et du territoire ainsi que sur ses engagements internationaux. Au début du XXI^{ème} siècle, on assiste à un véritable changement de stratégie avec l'attribution d'un rôle principal et transversal à la protection de l'environnement, notamment dans le dixième Plan 2002-2006 et le onzième Plan 2007-2011, et plus particulièrement avec l'élaboration d'une stratégie nationale pour le développement durable et la mise en place d'une Commission Nationale du Développement Durable présidée par le Premier Ministre, censée coordonner les multiples institutions sectorielles, ainsi que les représentants de la société civile.

4. LA COOPERATION UE-TUNISIE ENTRE 1995 ET 2008

4.1. LES CYCLES DE COOPERATION DE LA COMMISSION

De 1995 à nos jours, plusieurs cycles de programmation se sont succédé, comme indiqué dans le schéma ci-dessous. La Déclaration de Barcelone représente 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 (PEV), laquelle s'adresse aux pays voisins de l'UE élargie après l'adhésion de 10 nouveaux membres en 2004.

Tableau 4: Cadre stratégique de la coopération entre 1995 et 2008

Cycles et références	1995	96	97	98	99	2000	01	02	03	04	05	06	07	08	09	2010
Cadre stratégique																
Déclaration de Barcelone	■															
Signature Accord d'Association	◆															
Entrée en vigueur AA				◆												
Règlement MEDA I		■	■	■	■											
Règlement MEDA II						■	■	■	■	■	■	■	■			
Lancement de la PEV											→					
Plan d'Action Voisinage													■	■	■	■
Cadre financier UE																
PIN MEDA 1996-1999		■	■	■	■											
PIN MEDA 2000-2001						■	■									
PIN MEDA 2002-2004								■	■	■						
PIN MEDA 2005-2006											■	■				
PIN-PEV 2007-2010													■	■	■	■
Stratégies nationales																
IX° Plan de Développement			■	■	■	■	■									
X° Plan de Développement								■	■	■	■	■				
XI° Plan de Développement													■	■	■	■

4.2. LES INSTRUMENTS DU DIALOGUE ENTRE UE ET TUNISIE

À la signature de l'AA, les parties ont établi les objectifs, domaines et instruments du dialogue politique entre le Gouvernement de la Tunisie et les structures décisionnelles de l'UE (Art. 3, 4 et 5 de l'AA). Le dialogue se déroule à plusieurs niveaux, à travers :

- le Conseil d'association UE-Tunisie
- le Comité d'Association ;
- les sous-comités sectoriels et
- le sous-comité « Droits de l'Homme et Démocratie », créé avec la PEV,
- le groupe de travail "dialogue économique"

Le dialogue politique se déroule à travers les deux premières et la quatrième instance, tandis que la troisième instance se concentre principalement sur le suivi de la mise en œuvre de la coopération technique et financière.

À l'occasion de la 7^{ème} session du Conseil d'Association³⁰ en novembre 2008, la Tunisie a plaidé pour un partenariat renforcé dans le même esprit du « statut avancé » auquel ont accédé d'autres pays du Voisinage comme le Maroc, l'Ukraine et Israël. Les discussions ont démarré dès 2009 au sein du Comité d'Association Tunisie-UE pour examiner les différents dossiers nécessitant une plus grande

³⁰ Source: Commission Européenne, DG Relex/Voisinage

harmonisation des législations, à savoir le dossier politique (droits de l'homme, libertés publiques et démocratie), le dossier économique (libéralisation des échanges des services et des produits agricoles), le social (émigration et libre circulation des personnes) et le dossier sécuritaire (lutte contre le terrorisme, sécurité aéronautique et maritime).

4.3. PROCESSUS DE PROGRAMMATION DE LA COMMISSION EUROPEENNE

La programmation des interventions financées par la CE s'est basée essentiellement sur les deux Règlements MEDA et sur le Règlement IEVP qui sont les instruments d'assistance technique et financière à la mise en œuvre de l'Accord d'Association³¹ et du Plan d'Action Voisinage. Ce cadre stratégique à long terme s'est traduit en Programmes Indicatifs Nationaux (PIN) d'une durée moyenne de trois ans qui définissent à la fois les priorités sectorielles et les allocations financières sectorielles et globales. Le dernier PIN pour la période MEDA I (1999-2001) a été complété par un document de programmation annuelle (Bon de Commande).

Avec l'introduction du 2^{ème} Règlement MEDA et suite aux orientations issues de la Conférence de Marseille en novembre 2000, la programmation s'est enrichie d'une étape supplémentaire avec l'élaboration du document de stratégie pays (DSP) 2002-2006 dans le but d'améliorer la pertinence et l'efficacité de la coopération en associant davantage les interventions MEDA à la mise en œuvre des réformes dans les pays partenaires. Le DSP présente donc un cadre plus approfondi du contexte national auquel il envisage de contribuer.

4.4. OBJECTIFS PRIORITAIRES DE LA COMMISSION EUROPEENNE

Les objectifs prioritaires des documents stratégiques et des Programmes Indicatifs s'y référant sont repris ci-dessous.

Avec le **règlement MEDA**, les PIN 1996-1999 et 2000-2002 ont appuyé notamment l'axe économique de l'AA et ont visé le soutien aux objectifs fixés par le 9^{ème} Plan de Développement tunisien (1997-2001), selon les priorités suivantes :

- a) 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 ;
- b) Améliorer l'environnement économique pour le **secteur privé** à travers la privatisation des entreprises d'État, le pouvoir d'attraction d'investissements étrangers, le développement de services aux entreprises et une mise à niveau de la formation professionnelle ;
- 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 et l'implication des partenaires économiques et des organisations de la société civile.

³¹ La Tunisie est le premier pays du sud de la Méditerranée qui a signé un Accord d'Association avec l'UE en 1995. Cet accord constitue le cadre juridique de la coopération et du partenariat entre l'UE et la Tunisie. L'Accord d'Association, entré en vigueur le 1er mars 1998, établit, à terme, une zone de libre-échange (ZLE) entre les deux parties. Outre la libre circulation des marchandises, il contient des dispositions en matière de paiements, capitaux, concurrence et autres dispositions économiques et il établit une coopération dans les domaines politique, économique, social, scientifique et culturel. Il définit par ailleurs le cadre général de la coopération financière, afin d'accompagner les dispositions de l'accord et le processus de réformes du pays. Le dialogue politique établi par cet accord permet de couvrir tant les questions politiques (internationales, internes, droits de l'homme et démocratie), que les questions de migration et autres sujets d'intérêt commun.

Cet accord s'insère dans le cadre du processus euro-méditerranéen de Barcelone lancé en 1995. Il est basé sur le développement de la coopération sur le plan du dialogue politique et du partenariat économique et dans le domaine social et culturel, dans l'ensemble de l'espace euro-méditerranéen. Source : http://ec.europa.eu/delegations/tunisia/eu_tunisia/political_relations/agreements/index_fr.htm

Avec le 2^{ème} **Règlement MEDA**, le Document de Stratégie 2002-2006 s'aligne 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 :

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

Avec le **Plan d'Action Voisinage** (PAV), la programmation au titre de l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) pour la période 2007-2013 se rattache aux nouvelles priorités issues de la Déclaration « Dix ans de Barcelone », qui accorde une place plus importante au dialogue politique et au premier axe de Barcelone, le *Partenariat politique et la Sécurité*. Les objectifs et priorités de coopération deviennent³² :

- Les réformes politiques à moyen terme concernant la démocratie et les droits de l'homme, l'État de droit et la bonne gouvernance institutionnelle ;
- Les réformes de la justice, la gestion des flux migratoires et l'asile, la lutte contre le crime organisé, le blanchiment d'argent et le terrorisme, dans le respect des droits de l'homme ;
- Le développement des conditions propices à l'investissement privé, au développement d'entreprises compétitives (PME), à la croissance, à la résorption du chômage et au développement rural durable ;
- Le développement des conditions propices aux trois volets du développement durable (environnemental, social et économique) ;
- Le développement de l'éducation et de la formation, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique comme facteurs essentiels d'une société du savoir et d'une ouverture de l'économie ;
- Le renforcement des programmes sociaux tout en maintenant les équilibres budgétaires ;
- La facilitation du commerce des biens et des services, le rapprochement de la réglementation technique et les normes et procédures d'évaluation de la conformité ; et
- Le développement du transport basé sur la sécurité et la sûreté, le renforcement des infrastructures nationales et régionales et leur interconnexion avec le réseau transeuropéen de transport et le développement de l'énergie et de la société de l'information.

Les stratégies sectorielles de la Commission ainsi que l'analyse des interventions financées par la CE sont décrites à l'Annexe 5.

En conclusion, sur la période considérée, les documents stratégiques et les programmes indicatifs de la Commission ont visé, avec une intensité et des proportions différentes, quatre domaines principaux :

- les grandes réformes économiques et la croissance,
- le développement des ressources humaines,
- l'amélioration du cadre environnemental, et
- l'amélioration du contexte démocratique et de la gouvernance.

³² Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat, Tunisie : Document de Stratégie 2007-2013, p. 21.

4.5. ANALYSE DES INTERVENTIONS

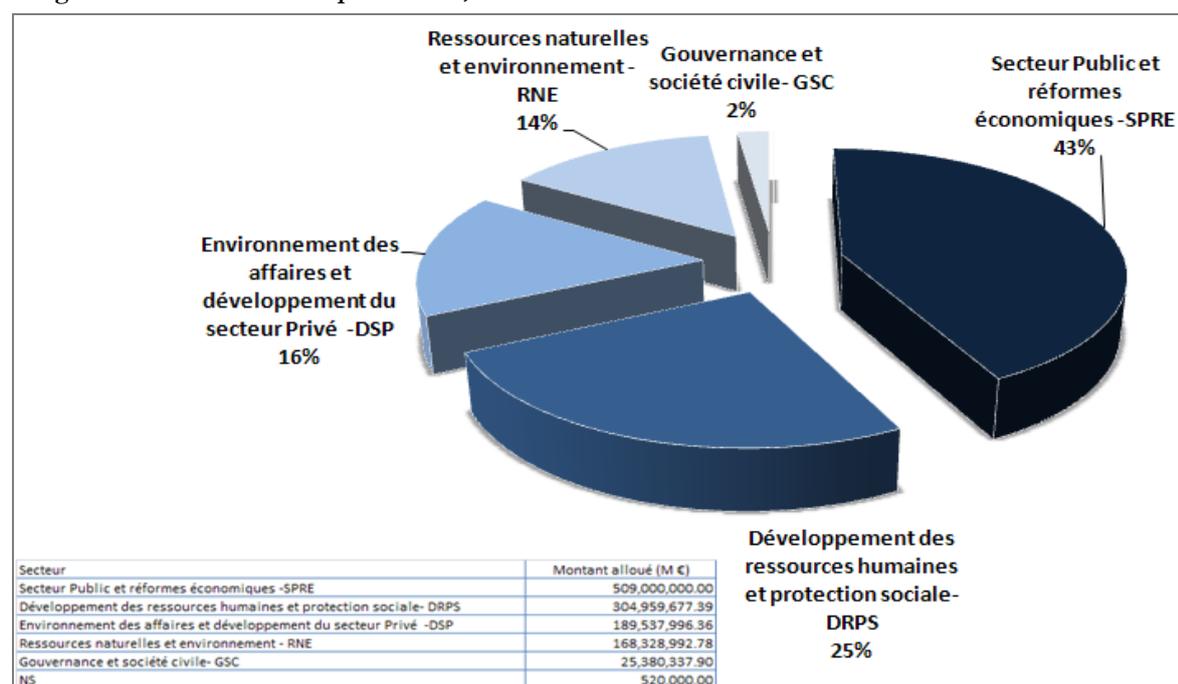
La Commission a alloué un montant total de 1.197 M € pour la coopération bilatérale avec la Tunisie sur la période 1995-2008. De ce montant, 943 M € ont été contractés³³, et 863 M € ont été payés. La liste complète des interventions est rapportée dans le Vol. 3, à l'annexe 13.

Concernant les champs d'intervention, la coopération avec la Tunisie présente une concentration très importante sur le macro-secteur, «secteur Public et réformes économiques» lequel a reçu 43% du montant total alloué dans la période d'évaluation. Vingt-cinq pour-cent (25%) du total a été alloué au développement des ressources humaines et à la protection sociale. Viennent ensuite l'environnement des affaires et le développement du secteur privé, avec 16%, les ressources naturelles et l'environnement, avec 14%, et enfin la gouvernance et la société civile avec 2%³⁴. Voir aussi Tableau 5 et Figure 2.

Tableau 5 : Montants alloués/contractés/payés, 1995-2008

Secteur	Montant alloué	Montant contracté	Montant Payé
Secteur Public et réformes économiques -SPRE	509.000.000,00	411.303.837,76	356.128.298,88
Développement des ressources humaines et protection sociale- DRPS	304.959.677,39	237.272.482,33	212.576.756,10
Environnement des affaires et développement du secteur Privé -DSP	189.537.996,36	150.829.788,02	134.033.416,77
Ressources naturelles et environnement - RNE	168.328.992,78	122.483.362,10	147.282.434,42
Gouvernance et société civile- GSC	25.380.337,90	21.482.972,65	13.362.277,68
Note Service	520.000,00	433.326,87	433.326,87
Total	1.197.727.004,43	943.805.769,73	863.816.510,72

Figure 2 : Allocation totale par secteur, 1995-2008



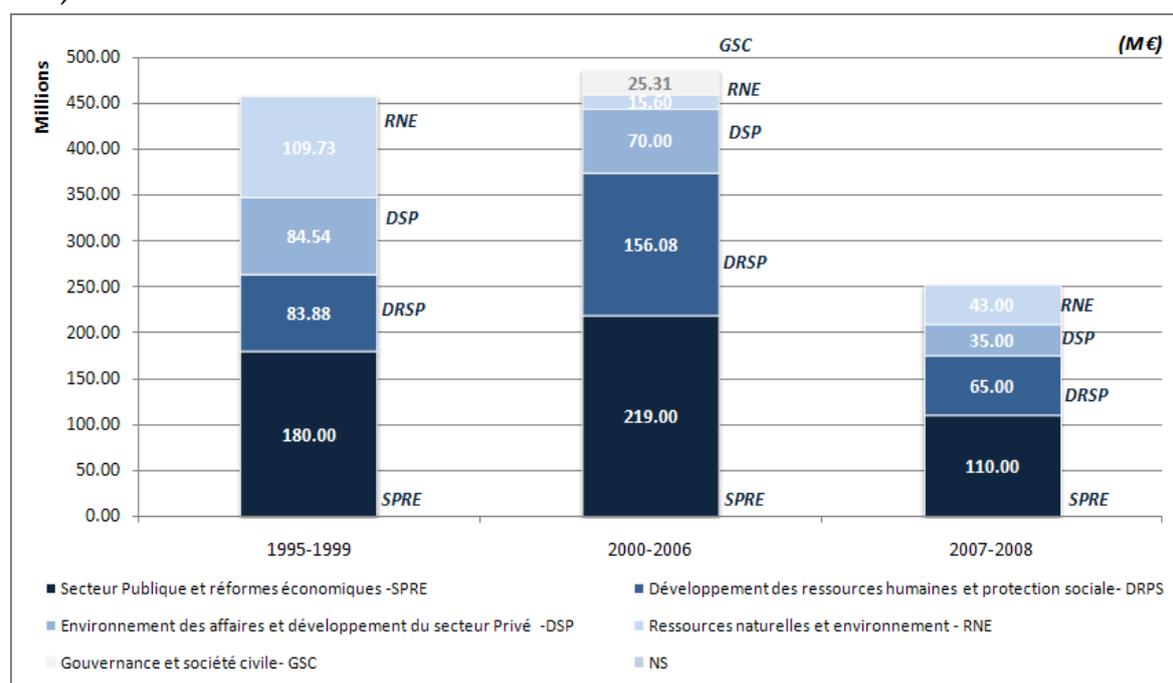
Source : CRIS et élaboration DRN

³³ Selon les chiffres fournis par l'Ambassade de Tunisie à Bruxelles, le montant contracté s'élève à 1 035.15 M Euros. Les chiffres fournis ici sont calculés à partir des informations disponibles dans CRIS au 22 Janvier 2009.

³⁴ Cette répartition correspond à la classification sectorielle tel que présentée à la page 21 et dans l'inventaire en annexe. Dans les cas où un même programme cible plusieurs secteurs (par exemple les FAS et le P3A), il a été classifié selon le secteur dominant.

La Figure 3 présente l'évolution des allocations par chaque domaine de coopération. Le secteur public et les réformes économiques représentent l'axe prioritaire de la coopération avec la Tunisie sur toute la période considérée. Le montant alloué à ce macro-secteur n'a pas subi de variations significatives par rapport au total de chaque période (39% 1995-1999 ; 45% 2000-2006 ; 43% 2007-2008). Par rapport aux allocations au développement des ressources humaines et protection sociale, elles ont eu un poids majeur sur la période de MEDA II, avec 32% du total entre 2000 et 2006 (18% en 1995-1999 ; 26% en 2007-2008). Les allocations aux ressources naturelles et l'environnement ont enregistré des changements plus importants d'une période à l'autre : de 24% en 1995-1999 à 3% en 2000-2006 et 25,69% du total en 2007-2008. Un scénario opposé a été enregistré dans le secteur de l'environnement des affaires et du développement du secteur privé, lequel représentait 18% du total sur la période 1995-2000, 14% en 2000-2006 et en 2007-2008.

Figure 3: Evolution des allocations par macro secteur et par période, M €, (1995-1999, 2000-2006, 2007-2008)

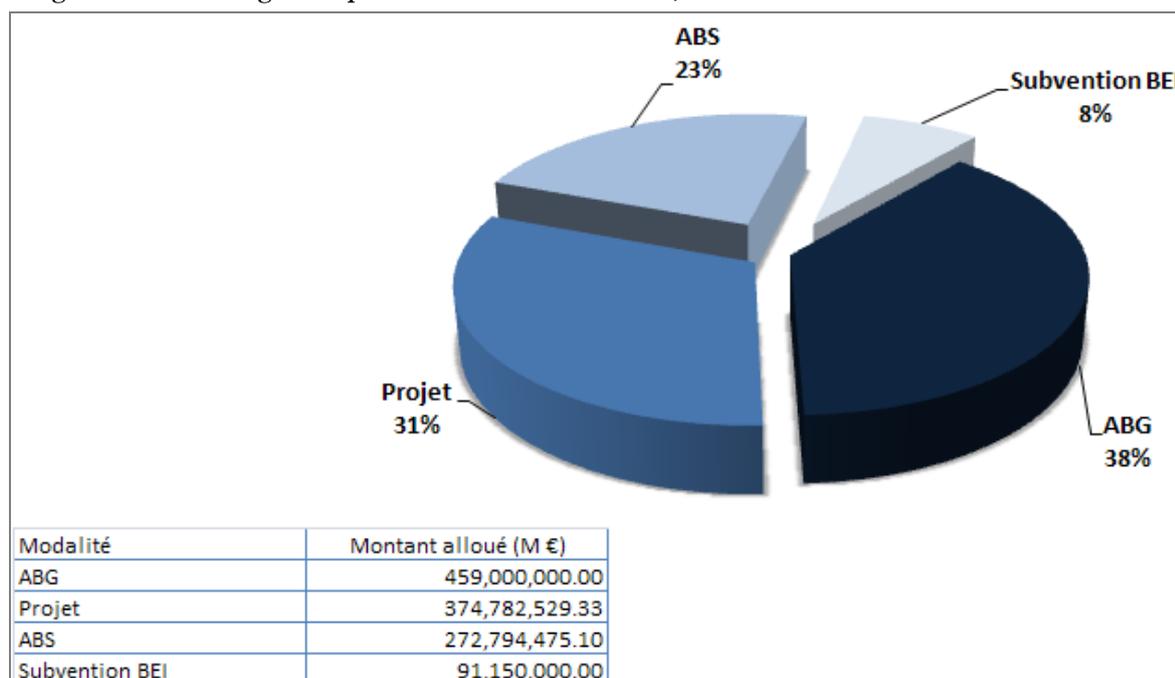


Source : CRIS³⁵ et élaboration DRN

La période de référence s'est caractérisée par une diversification croissante des modalités de financement. Les protocoles financiers antérieurs à 1995 avaient été dominés par l'approche « projet », c'est-à-dire par une démarche décisionnelle et administrative traditionnelle appuyée en général dans la réalisation par une assistance technique à prévalence étrangère. Avec le Règlement MEDA, l'appui budgétaire a progressivement pris de l'ampleur jusqu'à devenir dominant avec MEDA II et l'IEVP. Comme indiqué dans la figure ci-dessus, 61% de la coopération a en fait été financé par l'appui budgétaire, dont 38% par l'appui budgétaire général, et 23% par l'appui budgétaire sectoriel. En revanche, l'approche projet, 31% du total, s'est enrichie de nouvelles modalités de mise en œuvre telles que le jumelage institutionnel, la coopération décentralisée, une décentralisation de la gestion vers les pays tiers et une intégration majeure avec les prêts octroyés par la BEI (8% de l'enveloppe destiné à la bonification d'intérêts), ainsi qu'avec les financements d'autres bailleurs.

³⁵ Extraction Janvier 2009

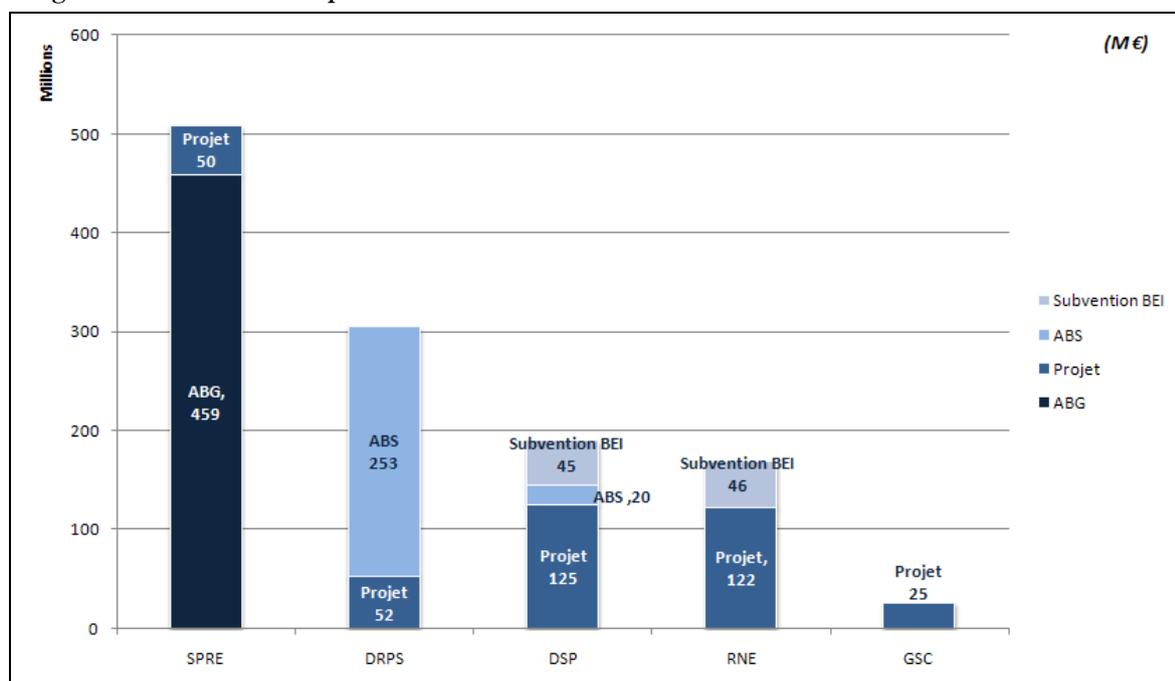
Figure 4: Allocation globale par modalité de financement, 1995-2008



Source : CRIS et élaboration DRN

L'appui budgétaire général a été destiné au financement de programmes dans le domaine de la gestion macroéconomique et des réformes économiques et sociales ainsi qu'à des actions destinées directement ou indirectement au développement du secteur privé. Comme le montre la Fig. 7, l'appui budgétaire sectoriel a été utilisé pour le financement du développement des ressources humaines et de la protection sociale. Les montants alloués à travers l'approche projet ont été destinés pour 33% aux secteurs des RNE et de la GSC, 14% au DRPS et 13% au SPRE. Les subventions BEI ont été utilisées à hauteur de 49% pour le secteur DSP et de 51% pour les RNE.

Figure 5: Allocation totale par macro-secteur et modalité de financement



Source : CRIS et élaboration DRN

5. REPONSES AUX QUESTIONS D'ÉVALUATION

L'objet de ce chapitre est de présenter la réponse fournie par l'équipe d'évaluation aux 10 questions d'évaluation. Celle-ci s'appuie 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 détaillés aux critères de jugement) figurent dans la matrice d'évaluation, **Annexe 10**, ainsi que dans les fiches de présentation des programmes évalués, **Annexe 11**.

Tableau 6: Questions d'évaluation

QE 1	Dans quelle mesure les stratégies et les interventions de la CE : <ul style="list-style-type: none"> - répondent-elles aux priorités du gouvernement et aux besoins de la population tunisienne ; - ont-elles pris en compte les défis et les priorités politiques des différentes étapes du processus de Barcelone et de l'AA; - ont-elles été articulées entre elles (niveau pays et niveau régional) afin de promouvoir des synergies et d'éviter des contradictions éventuelles ?
QE 2	Dans quelle mesure les interventions de la CE en appui aux politiques et réformes économiques du gouvernement ont-elles contribué : (i) au renforcement de la stabilité macroéconomique ; (ii) à l'amélioration de la gestion des finances publiques ; (iii) au renforcement de la compétitivité du secteur financier ?
QE 3	Dans quelle mesure les interventions de la CE ont-elles contribué à l'amélioration de l'environnement des affaires et à la compétitivité des entreprises ?
QE 4	Dans quelle mesure les interventions de la CE ont-elles contribué à la libéralisation du commerce extérieur et à l'intégration économique Euro-Tunisienne, ainsi qu'à l'intégration au niveau de la région maghrébine et méditerranéenne ?
QE 5	Dans quelle mesure les interventions CE en faveur des ressources humaines ont-elles contribué à la mise en œuvre des réformes sectorielles et à une meilleure qualité des services d'éducation et formation professionnelle, et ont-elles amélioré l'employabilité, en particulier des jeunes?
QE 6	Dans quelle mesure les interventions de la CE dans le domaine de la Gouvernance ont-elles contribué à la consolidation de l'Etat de droit à travers la modernisation du système judiciaire et le renforcement du rôle des médias et des acteurs non-étatiques dans la société et dans l'économie de la Tunisie?
QE 7	Dans quelle mesure les interventions dans le domaine de l'environnement et des ressources naturelles ont-elles contribué à la promotion du développement durable, à la valorisation des ressources du territoire et à la réduction des risques environnementaux?
QE 8	De quelle manière l'évolution des instruments et des modalités de gestion de l'aide communautaire a-t-elle influencé la performance des programmes ?
QE 9	Dans quelle mesure les stratégies et les interventions de la CE ont-elles : <ul style="list-style-type: none"> - pris en compte les autres politiques communautaires susceptibles d'affecter la Tunisie (commerce, migration, PAC, ...), - été coordonnées avec les interventions des autres bailleurs de fonds, - été complémentaires des interventions des Etat membres de l'UE ? - reflété la valeur ajoutée de la CE ?
QE 10	Dans quelle mesure les questions transversales liées à la bonne gouvernance, au genre et aux aspects environnementaux ont-elles été prises en compte dans la programmation et la mise en œuvre des interventions de la CE en Tunisie ?

Pour des raisons de clarté, les réponses aux QE sont structurées par questions d'évaluation et critères de jugement associés. Un tableau, en début de chaque question, reprend la QE ainsi que la synthèse de la réponse (encadrés grisés).

5.1. QE 1 : CONTEXTE NATIONAL & STRATEGIES CE)

QE 1 : Dans quelle mesure les stratégies et les interventions de la CE :

- répondent-elles aux priorités du gouvernement et aux besoins de la population tunisienne ;
- ont-elles pris en compte les défis et les priorités politiques des différentes étapes du processus de Barcelone et de l'AA ;
- ont-elles été articulées entre elles (niveau pays et niveau régional) afin de promouvoir des synergies et d'éviter des contradictions éventuelles ?

RESUMÉ

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

Les stratégies de coopération de la CE en Tunisie s'ancrent fortement sur les Plans nationaux de Développement du Gouvernement tunisien qui se succèdent pour une durée de cinq ans. L'aide programmable est principalement consacrée à soutenir le gouvernement dans la mise en œuvre des réformes institutionnelles et sectorielles associées au processus d'intégration socio-économique du pays dans la région Euro-méditerranéenne.

Dans les domaines de coopération relatifs à l'Etat de droit et aux libertés fondamentales, on constate un certain décalage entre la vision et les priorités de la CE et celles du gouvernement, avec toutefois une amélioration du dialogue politique sur ces thèmes.

L'appréciation de la cohérence interne des programmes de coopération est très positive en termes généraux, avec une convergence vers l'axe économique de la coopération et une montée en croissance de l'axe environnemental dans le sens du développement durable.

Les stratégies de la CE et les interventions dans les différents domaines reflètent les priorités du gouvernement et leur évolution dans le temps [cf. C] 1.1]

Avec la signature de l'Accord d'Association en 1995, des instances pour le dialogue politique ont été établies, telles que le Conseil des Ministres UE Tunisie et le Comité d'Association (I.1.1.1).

Aux deux structures ci-dessus s'est ajouté le sous-comité « Droits de l'Homme et Démocratie » (SC-DHD), créé avec la mise en œuvre du Plan d'Action Voisinage (PAV) depuis 2007. Les thèmes abordés par ces instances sont de nature strictement politique et concernent les relations entre l'UE et la Tunisie, le Maghreb et le reste du monde. Le dialogue politique est centré sur l'Accord d'Association et sur le PAV (depuis 2007). Les rapports annuels du PAV ainsi que les déclarations de la Tunisie aux Conseils constituent des références fondamentales pour l'identification des intérêts mutuels et pour le dialogue sur la coopération.

Ce dernier se développe dans le cadre des stratégies et des programmes traités au sein des sous-comités de dialogue économique et social établis sur les thèmes suivants:

- ◆ Agriculture et Pêche ;
- ◆ Industrie, Commerce et Services ;
- ◆ Marché intérieur ;
- ◆ Recherche & Innovation ;
- ◆ Transports, Environnement et Energie.

Le dialogue technique sur les secteurs de coopération se déroule parallèlement au dialogue politique et vise à assurer le suivi de l'état d'avancement de l'AA et du PAV dans les secteurs. Les sous-comités techniques représentent une plateforme de débat sur les orientations sectorielles et sur la nature des réformes jugées nécessaires dans le cadre du processus d'intégration régionale EuroMed, et peuvent demander l'appui de la coopération technique et financière selon les modalités retenues les plus appropriées (voir question 8). Le travail des sous-comités techniques a évolué avec le PAV vers un véritable instrument de dialogue et d'orientation à court/moyen terme permettant ainsi d'assurer une cohérence majeure entre PAV et coopération, comme explicité dans le nouveau PIN 2011-2013 actuellement en cours de finalisation³⁶ (I. 1.1.1).

Les cycles de programmation de la coopération de la CE sont généralement greffés sur les Plans quinquennaux de développement socio-économique du gouvernement tunisien, comme indiqué dans les différents documents de stratégie (DSP) et dans les documents de programmation financière (PIN). Le tableau 3 dans la section 3.2.1 (Contexte) synthétise la correspondance temporelle entre les cycles de coopération de la CE et les Plans nationaux de développement. (I.1.1.2, 3 et 4).

D'après l'analyse de ces documents, on remarque (voir matrice d'évaluation I.1.1.3) une correspondance des objectifs de la coopération CE par rapport aux priorités et aux axes de développement des Plans de Développement nationaux (PDN) qui se sont succédés dans les quinze dernières années. Cette correspondance est confirmée par les fréquentes références aux PDN contenues dans les documents stratégiques et de programmation de la CE, à l'exception des programmes relatifs à la gouvernance et à la participation de la société civile, où ce rattachement n'est pas visible.

Cette correspondance s'est accrue avec la programmation au titre du règlement MEDA II et de l'IEVP en faisant des Plans nationaux de Développement une véritable référence pour le **dialogue politique** et pour l'approche partenariale inscrite dans le processus de Barcelone.

Les objectifs d'amélioration de la gouvernance, notamment dans les domaines de la Justice, de l'Etat de droit etc. ne sont pas au centre des priorités des PDN, avec des exceptions toutefois, comme dans le cas de la réforme de la Justice dans le IX PDN, ou de la détention préventive, dans le X PDN.

En ce qui concerne les cibles spécifiques visées par la coopération de la CE, notamment dans les domaines des réformes économiques et sectorielles (macroéconomie, commerce et environnement des affaires, éducation, etc.), celles-ci ne sont jamais fixées de manière unilatérale et sont souvent issues du dialogue politique et technique qui se déroule dans le cadre de l'AA et du PAV.

Les interventions de la CE (ainsi que leur choix) répondent aux besoins de la population et présentent un niveau élevé d'appropriation par les Tunisiens [cf. CJ 1.2]

Dans les Documents Stratégiques, on trouve de fortes références au cadre évolutif de la société tunisienne et de ses besoins. Notamment, on appuie les politiques de compétitivité et de création d'emplois et on souligne l'émergence d'une classe moyenne demandeuse de services de qualité et d'accès aux bénéfices du développement socio-économique, en particulier en ce qui concerne les services sociaux, l'éducation de base, l'enseignement supérieur et l'employabilité des jeunes, ainsi que la liberté d'expression et d'association. La plupart de ces analyses sont dérivées des documents du gouvernement et/ou des partenaires internationaux. Dans le domaine de la bonne gouvernance et de l'Etat de droit, les documents stratégiques restent peu approfondis, ce qui a eu comme conséquence de privilégier les aspects techniques et administratifs dans la mise en œuvre. (I.1.2.1)

Le soutien de la CE aux réformes institutionnelles et sectorielles du gouvernement tunisien est souligné dans les documents stratégiques et de programmation et dans les instances du dialogue politique et socio-économique, tandis que la participation et les besoins de la société civile n'émergent pas de la même manière dans les documents de la CE.

³⁶ Source : entretiens auprès de l'Unité Maghreb, DG-Relex et auprès de la Délégation UE à Tunis. Une copie du nouveau PIN 2011-2013 a été obtenue lors de la mission de terrain.

Les entretiens en Tunisie ont toutefois souligné la nécessité d'un effort pour améliorer le dialogue avec la société civile et son accès aux opportunités de développement, notamment au sein du processus de programmation nationale, avec la consultation annuelle des Chambres mixtes³⁷ et la mise à disposition d'instruments de financement directs, tant dans le cadre de l'aide programmable (IEVP) que des lignes budgétaires thématiques et des programmes de coopération transfrontalière EuroMed ouvertes au partenariat entre acteurs non étatiques de la Tunisie et de l'UE.

Les interventions de la CE présentent des objectifs convergents et des synergies potentielles [cf. CJ 1.3]

Les cycles de coopération pendant la période de référence montrent une certaine continuité et convergence sur l'axe économique de l'AA, intégrant des programmes visant la croissance et la stabilité macro-économique (i.e. FAS), la modernisation du tissu économique (mise à niveau des entreprises) et l'intégration de la Tunisie dans l'économie régionale et globale (marché intérieur, commerce extérieur et investissements étrangers). Avec la mise en œuvre du PAV, on note aussi une convergence des programmes et des instruments de coopération (ex. jumelages institutionnels) en matière économique dans la direction d'un alignement progressif de la Tunisie à l'acquis communautaire.

De même, la coopération de la CE dans les secteurs sociaux vise une meilleure inclusion du processus de développement économique (valorisation des ressources humaines, emploi et réduction des disparités sociales et régionales) et des intérêts communs comme la réduction/prévention des flux migratoires internes et externes.

Sur le front des droits de l'homme et de la démocratie, avec le PAV, le dialogue UE Tunisie sur les thèmes relatifs a été renforcé, mais il semble que les liens entre les objectifs affichés de la coopération et les programmes mis en œuvre (I.1.3.1) soient encore faibles, et, compte tenu de la centralité des processus décisionnels, l'accès à ces instruments de financement reste limité pour la société civile (voir réponse à la QE6). Toutefois, il faut noter que le dialogue et la recherche d'intérêts communs ont permis en partie de mitiger les divergences sur certains thèmes comme la justice et la liberté d'expression en faisant converger les objectifs stratégiques ambitieux vers des initiatives plus réalistes de renforcement des capacités de l'administration et des opérateurs des secteurs concernés. Ceci est valable pour le système judiciaire et pour le secteur des médias (voir réponse à la QE 6).

La coopération dans le secteur de l'environnement enregistre une croissance continue depuis 1995. Elle envisage une contribution aux trois volets du développement durable (environnemental, économique et social) à travers la préservation des ressources naturelles (eau et sols en particulier), la réduction des nuisances (pollutions urbaines et industrielles), la réduction des risques et des coûts environnementaux associés à la croissance économique, et une amélioration de la qualité de la vie dans les zones rurales marginales et dans les zones urbaines et littorales. Cette croissance est affichée à la fois dans les documents de programmation nationale et dans les stratégies de coopération de la CE. Elle se traduit aussi par une convergence majeure avec les secteurs économiques (ex. mise à niveau environnementale des entreprises polluantes, efficacité énergétique) et par une sensibilisation accrue sur l'importance de la qualité environnementale pour la compétitivité économique et la qualité de la vie.

L'articulation entre la coopération nationale et la coopération régionale de la CE assure des niveaux adéquats de synergie et d'intégration entre les deux niveaux [cf. CJ 1.4]

La coopération régionale est citée dans plusieurs documents stratégiques comme une priorité de développement pour la Tunisie. L'article 45 de l'AA cite les domaines suivants comme prioritaires pour la coopération régionale :

- a) le commerce intra régional à l'échelle du Maghreb ;
- b) le domaine de l'environnement ;

³⁷ La Chambre des Conseillers créée en 2004 comprend des représentants des catégories professionnelles.

- c) le développement des infrastructures économiques ;
- d) la recherche scientifique et technologique ;
- e) le domaine culturel ;
- f) les questions douanières ;
- g) les institutions régionales et la mise en œuvre de programmes et de politiques communs ou harmonisés.

La plupart de ces domaines sont repris dans les stratégies de coopération MEDA, MEDA II et IIEVP avec la Tunisie. Avec l'IIEVP (2007-13) la coopération politique et sécuritaire (justice, lutte contre la criminalité) et l'appui à la société civile (réseaux et plateformes régionales de la société civile) viennent s'ajouter à ces priorités. Les documents de stratégie régionale évoquent des liens généraux avec les stratégies nationales mais ne font aucune référence spécifique à des lignes d'action pour établir des réseaux, des initiatives ou simplement des synergies entre les différents programmes nationaux. (I.1.4.1)

Les références croisées entre les documents de programmation nationaux et régionaux sont plus complexes à saisir. Ce n'est qu'avec l'entrée en vigueur de MEDA II et avec l'élaboration d'un document de stratégie nationale (DSP) que les références aux priorités et programmes régionaux deviennent plus concrètes et spécifiques: EuroMed-Marché, PMI, Plans d'action régionaux sur les droits de l'homme et la démocratie, éducation secondaire, Tempus régional, démantèlement des droits de douane, alors que les références aux programmes nationaux dans les documents régionaux restent vagues. Les faibles liens entre les deux types de programmes (nationaux et régionaux) sont dus au fait que les cycles de programmation régionaux et bilatéraux ne coïncident pas nécessairement. En revanche, les programmes régionaux sont pris en compte dans chaque programme d'action national.

Les rapports de suivi de la PEV mettent en exergue l'état embryonnaire de la coordination régionale, plus avancée dans les domaines de l'environnement, de la sécurité et de la santé. L'intention de promouvoir et de poursuivre les synergies dans la région est soulignée dans le PIN 2004-2006 mais reste relativement limitée à des programmes centrés sur la création et la convergence de réseaux thématiques (ex. Télécom) et sur la coopération transfrontalière (Euro-MED-Marché, Euro-MED-Héritage).

Il faut noter que l'UE soutient la convergence des cadres réglementaires multilatéraux comme l'accord d'Agadir (Tunisie, Maroc, Egypte, Jordanie), qui n'a toutefois pas de continuité géographique et qui risque d'entrer en conflit avec des groupements régionaux existants comme l'Union du Maghreb Arabe (Algérie, Lybie, Tunisie, Maroc, Mauritanie).

5.2. QE 2: MACROECONOMIE & REFORMES ECONOMIQUES³⁸

QE 2 : Dans quelle mesure les interventions de la CE en appui aux politiques et réformes économiques du gouvernement ont-elles contribué : (i) au renforcement de la stabilité macroéconomique ; (ii) à l'amélioration de la gestion des finances publiques ; (iii) au renforcement de la compétitivité du secteur financier ?

RESUMÉ

L'appui aux réformes économiques a représenté un des axes prioritaires de la coopération de la CE en Tunisie et a reçu 43% du montant total alloué par la CE sous forme d'appui budgétaire général (ABG) dans la période d'évaluation (soit 509.000.000 €),

Toutes les mesures prévues par les programmes d'ABG dans les trois secteurs (stabilité macro-économique, gestion des finances publiques et renforcement du secteur financier) ont été réalisées. Au niveau **macro-économique**, le gouvernement a mis en œuvre des politiques prudentes de dépense et des mesures aptes à absorber les chocs provenant des marchés internationaux. Au niveau de la **gestion des finances publiques**, une nouvelle politique fiscale a permis de compenser les pertes des recettes douanières engendrées par le démantèlement tarifaire grâce à une redistribution de la pression fiscale, de manière à favoriser la croissance. Au niveau du **secteur financier**, une politique ambitieuse de restructuration et d'assainissement du secteur des banques et des assurances visant l'amélioration de la compétitivité du secteur a été entreprise ; bien que cette politique ait commencé à porter ses fruits, beaucoup reste encore à faire pour augmenter le niveau de profitabilité du secteur bancaire, qui reste encore limité et dominé par les banques publiques.

Sur la période 1995-2008, ces politiques ont permis à la Tunisie d'atteindre un niveau de croissance du PIB stable et relativement élevé (5% par an en moyenne), un taux d'inflation contenu autour de 3%, un déficit budgétaire qui, dans les cinq dernières années, s'est stabilisé autour de 3%, un déficit du compte courant qui est resté stable entre 3 et 4% du PIB, et une dette publique restructurée et ramenée (grâce aux apports des privatisations) en dessous de 50% du PIB.

Les programmes d'ABG ont aidé le gouvernement à mettre en œuvre certaines réformes. En particulier:

- ✓ la contribution financière des programmes d'appui budgétaire de la CE a permis : i) un minimum de flexibilité budgétaire qui a contribué à la réduction du déficit de 1-2 points dans la deuxième moitié des années 1990 ; et ii) la création d'un espace de dialogue et de négociation sur le contenu des politiques de réforme entre le gouvernement et les bailleurs de fonds ;
- ✓ les instruments du dialogue et d'assistance technique et les études complémentaires associées aux programmes d'ABG ont permis de fournir un appui ponctuel à la définition de politiques de qualité ainsi qu'au pilotage de leur mise en œuvre ;
- ✓ les conditionnalités ont permis de 'marquer' des passages cruciaux pour la mise en œuvre de ces réformes en instaurant une sorte de discipline économique extérieure qui a contribué à une meilleure coordination au sein du gouvernement.

Bilan des interventions sectorielles de la CE

La signature de l'Accord d'Association en 1995 entre l'UE et la Tunisie a été le moteur de la mise en œuvre de toute une série de réformes répondant aux nouveaux défis liés à la réalisation d'une zone de libre-échange (ZLE) avec l'UE. Elle a aussi fourni le cadre de référence pour la définition des stratégies d'intervention de la CE dans les domaines analysés. En particulier, l'appui aux réformes économiques a représenté un des axes prioritaires de la coopération de la CE avec la Tunisie. Dans le but de soutenir la modernisation et l'ouverture progressive de l'économie tunisienne ainsi que la stabilité macroéconomique du pays, la CE a alloué à cet axe 43% du montant total assigné sur la période 1995-2008, soit 509.000.000 €, dont 409.000.000 € au sous-secteur 'Réformes

³⁸ Pour plus de détails en relation aux questions sur les grandes réformes économiques appuyées par l'aide budgétaire, voir aussi le rapport d'évaluation spécifique.

macroéconomiques et finance publiques' (couvert par cette question évaluative) et 100.000.000 € au sous-secteur 'Commerce extérieur et intégration économique' (couvert par la QE 4). Voir Tableau 7.

L'appui de la CE dans ces domaines a été octroyé sous forme d'appui budgétaire général avec l'objectif global de consolider les bases d'une économie compétitive et de permettre une croissance durable de l'économie tunisienne dans le contexte de son intégration évolutive dans les marchés mondiaux³⁹.

Tableau 7 : Répartition sous-sectorielle du 'Secteur Public et réformes économiques'⁴⁰

Secteur Public et réformes économiques -SPRE	Montant alloué €	% SPRE	% Coopération Totale
Réformes macroéconomiques, finances publiques et secteur financier (QE 2)	409.000.000,00	80,35%	34,15%
Commerce extérieure et intégration économique (QE 4)	100.000.000,00	19,65%	8,35%
Total	509.000.000,00		43%

Source : CRIS et élaboration DRN

Les interventions de la CE en appui à l'action du gouvernement ont contribué à la consolidation de la croissance et de la stabilité macroéconomique [cf. CJ 2.1]⁴¹

NB : étant donné le nombre de données citées dans cette section, et par souci de clarté, les sources (quand elles ne sont pas explicitement mentionnées) peuvent être consultées dans la matrice d'évaluation à l'annexe 10, QE 2.

Entre 1995 et 2008, la Tunisie a enregistré un taux de croissance moyen de 5% par an ; niveau stable et relativement élevé de croissance 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 maîtrisable de dette extérieure (voir graphique ci-contre).

Suite aux performances du secteur agricole et à la forte croissance des services, y compris du tourisme, la Tunisie a enregistré des taux de croissance record en 1996, 1999, 2004 et 2007, de l'ordre de 7,2%, 6,1%, 6,0% et 6,3%, respectivement⁴². Les reculs observés en 2002, 2005 et 2008 doivent être attribués, respectivement, aux retombées des événements du 11 septembre 2001 sur les performances exportatrices et sur les recettes du tourisme ainsi qu'à quatre années de sécheresse sur la période 1998-2001, à l'infléchissement des taux de croissance des entreprises manufacturières et aux faibles performances du secteur agricole en 2005, et enfin, aux retombées de la crise financière globale pour l'année 2008. De manière générale, le schéma de croissance en Tunisie repose sur la nette progression de la contribution à la valeur ajoutée du secteur des services, notamment du tourisme, suivi de celui des industries manufacturières et enfin de l'agriculture.

Cette politique macroéconomique prudente – soutenue par d'excellentes capacités techniques et par des systèmes de prévision et de collecte de données de bonne qualité - est reflétée par :

³⁹ Les interventions concernés sont: i) la Facilité d'Ajustement Structurel I – FAS I (1996) ; ii) la Facilité d'Ajustement Structurel II – FAS II (1999) ; iii) la Facilité d'Ajustement Structurel - FAS-III (2002) ; iv) la Facilité d'Ajustement Structurel IV – FAS IV (2005) ; v) le Programme d'appui à la compétitive - PAC I (2007) ; et vi) le Programme d'Appui à la Gestion Budgétaire par Objectifs – PAGBO (2008).

⁴⁰ Il faut rappeler que cette répartition correspond à la classification sectorielle telle que présentée dans la section 3.2.5 et dans l'inventaire à l'annexe 13. La classification a pris en compte la nécessité de distinguer les interventions de nature économique visant les réformes du secteur public de celles qui tendent à favoriser directement le développement du secteur privé, tout en tenant compte des liens étroits entre ces deux domaines d'interventions. Dans les cas où un même programme cible plusieurs secteurs (par exemple les FAS et les P3A), il a été classifié selon le secteur dominant. Il faut néanmoins souligner que les secteurs couverts par les quatre FAS comprennent : i) le renforcement à long-terme de la stabilité macro-économique (couvert par la QE 2); ii) l'élargissement du rôle du secteur privé dans l'économie (couvert par la QE 3) (couvert par la QE 2)iii) la mise en œuvre des réformes des réglementations en vue de favoriser l'ouverture de l'économie ; / la libéralisation commerciale (couvert par la QE 4) ; et iv) les réformes / le renforcement du système financier (couvert par la QE 2).

⁴¹ Pour plus de détails voir les annexes ainsi que la matrice des questions de l'évaluation appui budgétaire, QE 3.1, 3.2 et 3.3b.

⁴² En 2007, les performances économiques de la Tunisie sont parmi les meilleures de la région.

- Un taux d'inflation maîtrisé à 3% en moyenne par an sur toute la période, ce qui correspond à la cible implicite d'inflation ; objectif atteint grâce à la rationalisation des instruments d'intervention de la politique monétaire ainsi qu'à une politique active d'absorption de la liquidité excédentaire générée par les privatisations ou les flux extérieurs.
- La gestion attentive du taux d'intérêt directeur par la BCT selon la conjoncture, favorisant l'adéquation entre le niveau de croissance des crédits à l'économie et l'activité économique ; à cet effet, le taux du marché monétaire n'a cessé d'être adapté à la conjoncture, enregistrant des valeurs variables entre 6,8% et 5,2 sur la période 1997-2008⁴³ ;
- la stabilisation du déficit budgétaire autour de 3% du PIB dans les dernières 5 années, grâce à une bonne maîtrise dans un contexte difficile ainsi qu'à la réduction de la dette publique (politique active de gestion de la dette, restructuration de la dette extérieure, politique active de remboursement). Le taux d'endettement public extérieur enregistre une amélioration très significative entre 1995 (38,5% du PIB) et 2008 (28,9%). Cela correspond également à une réduction de l'endettement total de l'Etat tunisien. La dette totale du secteur public est passée de 58,3% du PIB en 2005 à 50,7% en 2007, puis à 47,5% en 2008.
- un déficit du compte courant de la balance des paiements qui est resté essentiellement inchangé sur la période 1995-2003, dans une fourchette d'environ 3-4 % du PIB. À partir de 2004, le déficit courant a été largement maîtrisé (à l'exception de 2008) et amplement couvert par l'excédent de la balance des capitaux et en particulier par celui des investissements directs étrangers imputable à des opérations de privatisations.

Tableau 8 : Indicateurs clés, Tunisie 1995-2008

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Croissance du PIB PM réel (%)	2,4	7,2	5,4	4,8	6,1	4,7	4,9	1,7	5,6	6	4	5,6	6,3	4,6
Taux d'inflation (%)	6,3	3,7	3,7	3,1	2,7	2,9	2	2,7	2,7	3,6	2	4,5	3,2	5
Taux d'investissement (% du PIB)	24,2	23,2	24,7	24,9	25,4	26,3	26,2	25,4	23,4	22,6	22,3	23,3	23,9	24,8
Déficit budgétaire (Etat, % du PIB) ^{1/}		-4,3	-4,2	-1,3	-3,5	-2,4	-3,8	-3,5	-3,4	-2,8	-3,2	-2,9	-2,9	-1,2
Déficit du compte courant (% du PIB)	-4,3	-2,4	-3,1	-3,4	-2,2	-4,2	-5,1	-3,5	-2,9	-1,6	-1	-2	-2,6	4,2
Total de la dette publique (% du PIB)	57,9	55,5	62,5	59,7	61,4	62,8	62,3	60,5	60,4	59,7	58,3	53,7	50,7	47,5
Dette extérieure (% du PIB)[2]	62,2	58,3	59,7	56,1	59,4	58,7	59,2	61,6	67,2	68,3	65,5	58	55,2	52,8
Investissement/PIB (%)	24,2	23,2	24,7	24,9	25,4	26,3	26,2	25,4	23,4	22,6	22,3	23,3	23,9	24,8
Investissement privé (% du total)				51	50,5	53	55,5	56,4	57,8	55,4	57,4	57,1	60	62,2

1/ Hors dons et recettes de privatisation 2/ la dette extérieure inclut la dette à court terme

Sources: Ministère des Finances – INS, Rapports annuels BCT et Rapport FIPA sur les IDE en Tunisie, Réalisations 2008

En revanche, malgré la dynamique positive du produit intérieur, les investissements sont restés plus ou moins stables, autour de 22-24 % du PIB. Le taux d'investissement qui avait atteint environ 26% du PIB en 2000 et 2001 avait amorcé à partir de 2002 une tendance à la baisse, se retrouvant à 22,3% en 2005, pour remonter à 24,8% en 2008. À partir de 2003, et bien qu'en progression constante, le taux d'investissement privé (15,4% en 2008) reste toujours en deçà des objectifs et demeure inférieur aux normes moyennes des pays de la région MENA (Middle East and North Africa).

Les constats formulés dans l'évaluation des opérations d'appui budgétaire permettent de confirmer la contribution significative des programmes d'appui budgétaire aux améliorations enregistrées en Tunisie dans les domaines de la gestion macro-économique et fiscale, ainsi que l'importance d'intervenir à travers un **appui budgétaire non ciblé** pour appuyer globalement la politique de stabilisation et de réformes économiques du gouvernement⁴⁴. Cela, en dépit du fait que le total octroyé par les trois partenaires (CE, BM et BAD) équivaut en moyenne sur la période à

⁴³ Par exemple, l'accélération du taux d'inflation en 2006 (4,5%) a emmené la BCT à relever le taux directeur de 5% à 5,25%, reflétant les pressions sur les prix ainsi que la forte demande intérieure et la dépréciation du dinar.

⁴⁴ Depuis 1996, 4 Facilités d'Ajustement Structurel – FAS (en 1996, 1999, 2001, 2005) plus les nouveaux Programme d'appui à la compétitivité (2007) et le Programme d'appui à l'intégration (2009) et des programmes d'appui budgétaire sectoriel (Education et Santé) ont été financés par la CE dans le cadre de MEDA I, MEDA II, et plus récemment IEPV, dont les FAS ont été cofinancés avec la BM et la BAD.

approximativement 1,88% de la dépense publique ou 0,76% de la dépense publique si l'on considère uniquement la partie Européenne qui est octroyée sous forme de don.

Tous les programmes d'ABG (I. I.2.1.4) se sont insérés dans le cadre du partenariat Euro-méditerranéen lié à l'AA et de ses objectifs partagés. Les programmes ont intégré une dimension de dialogue technique rapproché sur les réformes à entreprendre, ainsi que des conditionnalités liées au maintien d'un cadre macro-économique stable et à des changements concrets. Conjointement aux appuis de même nature fournis par la BM et la BAD, ils ont spécifiquement ciblé les progrès enregistrés dans la gestion des finances publiques. En particulier :

- Les objectifs d'intégration et le dialogue politique ont permis au gouvernement de mettre en œuvre ses grands choix stratégiques et de réforme économique et ont représenté un soutien effectif à la poursuite d'une gestion macro-économique prudente et efficace ;
- Le dialogue technique sur les politiques a permis de fournir des appuis ponctuels qui ont encouragé un processus de facilitation et d'appropriation pour la mise en place des réformes à travers la définition conjointe (gouvernement / bailleur) de leur contenu, en particulier pour les réformes de la fiscalité ; en fait, plusieurs études et plans d'action ont été élaborés conjointement par le gouvernement (qui dispose d'institutions largement reconnues comme étant de qualité dans le domaine de l'analyse économique et de la formulation des politiques économiques) et les bailleurs de fonds dans le cadre de la mise en œuvre des FAS.
- Les conditionnalités ont facilité le pilotage macroéconomique du pays en instaurant une sorte de discipline économique extérieure, laquelle a contribué à une meilleure coordination au sein du gouvernement.
- les fonds ont permis un minimum de flexibilité budgétaire, permettant au gouvernement de réduire justement le déficit de un ou deux points dans la deuxième moitié des années 1990. Il faut aussi noter que la première tranche du programme FAS III décaissée en juin 2002 a contribué, avec les décaissements des deux autres bailleurs de fonds, à stabiliser le budget de l'Etat dans un moment de crise (événements de septembre 2001 et leurs conséquences).

Pour plus de détails sur la contribution des programmes d'ABG à l'amélioration de la gestion macroéconomique et des politiques fiscales (prochaine CJ), voir aussi le rapport d'évaluation des opérations d'aide budgétaire de la Commission Européenne à la Tunisie entre 1996 et 2008, section 4.3.1 'Eclaircissements méthodologiques' et section 4.3.2 'Gestion des politiques fiscales et du cadre macroéconomique'

Les interventions de la CE en appui à l'action du gouvernement ont contribué à l'amélioration du système de gestion des finances publiques⁴⁵ [cf. CJ 2.2]

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

La bonne performance de la Tunisie en termes d'évolution des recettes a été possible grâce à la priorité accordée par le Gouvernement à la réforme de la fiscalité avec l'appui de la CE, de la BM et de la BAD, et à travers les FAS (notamment FAS I, III et IV). La pertinence des conditionnalités incluses dans les FAS est forte et répond aux défis de l'économie ainsi qu'aux plans du gouvernement, mais dans une démarche très progressive et prudente.

⁴⁵ Pour plus de détails voir la matrice des conditionnalités en annexe ainsi que la matrice des questions de l'évaluation appui budgétaire, QE 3.2 : « Dans quelle mesure la gestion budgétaire et plus globalement la gestion des finances publiques se sont-elles améliorées et à quel niveau l'aide budgétaire a-t-elle contribué à ces améliorations? »

De même, avec l'appui des FAS (notamment de la FAS IV) et ensuite du Programme d'Appui à la Gestion Budgétaire par Objectifs PAGBO), le gouvernement a aussi entamé des changements institutionnels importants en termes de renforcement de la gestion budgétaire, visant la préparation d'un Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT), particulièrement important dans le contexte tunisien, caractérisé par la nécessité de maîtriser les déficits budgétaires et une tendance à la hausse de l'endettement public.

Non seulement la partie tunisienne a accompli toutes les conditionnalités convenues dans le cadre des programmes d'ABG et d'ABS en matière de gestion des finances publiques, mais la gestion budgétaire présente aussi des standards élevés d'efficacité, d'efficience et de transparence⁴⁶.

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

En particulier, il faut noter que les activités visant l'introduction et l'utilisation du CDMT, et, plus en général, la gestion budgétaire par objectifs, ont été encouragées par la CE et appuyées directement par les ABS de la CE via une AT spécifique. Elles ont ensuite été reprises dans la FAS IV jusqu'à la définition d'un programme d'appui spécifique de la CE, c'est-à-dire le PAGBO. Les rapports de suivi disponibles, notamment dans le cas de MANFORM II (ABS), soulignent que l'outil est bien maîtrisé par l'équipe du Ministère et la capacité institutionnelle pour son utilisation consolidée.

Les interventions de la CE en appui à l'action du gouvernement ont contribué au renforcement de la compétitivité du secteur financier [cf. C] 2.3]⁴⁷

La réforme du secteur financier est une des grandes priorités du gouvernement dans les divers Plans nationaux de Développement (IXème, Xème et XIème). Ainsi, elle a été au centre des mesures appuyées par les quatre FAS. La presque totalité des mesures envisagées par les programmes d'AB en termes de réforme / renforcement du système financier a été complètement ou substantiellement réalisée, comme le démontrent les décaissements des tranches.

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 en général. Plus spécifiquement, les réformes mises en place par le gouvernement avec l'appui des bailleurs de fonds engagés dans les FAS (CE, BAD et BM) 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 :

⁴⁶ Comme souligné par le Country Financial Accountability Assessment (CFAA) mené par la Banque mondiale en 2003-2004 et confirmé par le Rapport PEFA de 2010.

⁴⁷ Pour plus de détails voir la matrice des conditionnalités à l'annexe 10 ainsi que la matrice des questions de l'évaluation appui budgétaire, QE 3.3.b : « Dans quelle mesure y a-t-il eu des améliorations de la qualité du processus de programmation, de planification et de mise en œuvre des politiques dans les domaines de l'environnement des affaires, des services financiers, des réseaux d'infrastructures et de services, ainsi que de la promotion des investissements ?, et à quel niveau l'appui budgétaire a-t-il contribué à ces améliorations ? », notamment à l'I.3.3.b.3.1.b. et la QE 4.1: « Comment l'économie, et en particulier les entreprises tunisiennes ont-elles interagit avec les changements de l'environnement économique et institutionnel, par rapport aux objectifs visés par l'AB d'appuyer l'accroissement de la compétitivité et l'intégration dans les marchés mondiaux ? », notamment l'indicateur 4.1.1.2 : Augmentation de la compétitivité du secteur financier.

- 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, privatisation ;
- l'assainissement du secteur des assurances : adaptation des règles prudentielles, révision du code des assurances, séparation du pouvoir de contrôle du pouvoir législatif, restructuration des compagnies d'assurances les plus vulnérables ;
- l'amélioration de la qualité et de la disponibilité de l'information financière. (I.2.3.1)

Ceci dit, en dépit des améliorations enregistrées dans les indicateurs de performance du secteur bancaire et du secteur des assurances suite aux réformes susmentionnées⁴⁸, le niveau de rentabilité du secteur bancaire reste encore limité, à cause des faibles capacités financières des banques et de la présence importante de l'Etat dans le secteur bancaire.⁴⁹ Le secteur des assurances reste quant à lui peu développé, même par rapport aux autres pays de la région⁵⁰ (I.2.3.2-I.2.3.5).

L'engagement concerté des bailleurs de fonds et celui, très significatif, du gouvernement dans le dialogue sur les politiques durant la préparation des FAS ont renforcé le niveau d'appropriation des réformes par le gouvernement. Même si ces réformes ont été moins rapides que celles initialement souhaitées par les partenaires internationaux, elles ont été menées à bien, grâce à la présence des matrices de conditionnalités qui ont permis de suivre de près certains passages cruciaux. (I.2.3.6)

Il reste que le secteur financier et la faiblesse du secteur bancaire en Tunisie représentent encore un désavantage compétitif du pays. Selon le Rapport Mondial de la Compétitivité 2009-2010, la Tunisie se classe à la 40^{ème} place en termes absolus, mais à la 87^{ème} pour le secteur financier (notamment 68^{ème} pour son efficacité, et 94^{ème} pour sa fiabilité).

⁴⁸Secteur bancaire : Augmentation du produit net bancaire de 592,4 Millions de Dinars Tunisien (MDT) en 1995, à 933 MDT en 2000 à 1.684 en 2008, réduction du pourcentage des créances classées dans le portefeuille des banques de 24% en 2003 à 15,5% en 2008 ; augmentation du taux de provisionnement qui reste faible mais en hausse. Sources : Rapports annuels de la BCT 1996-2008 & Rapports du FMI concernant l'art. IV.

Secteur des assurances : forte augmentation du montant total des primes (+161,4% entre 1998 et 2008) et du montant des primes par habitant (densité) qui a atteint respectivement 93,14 DT en 2008 contre 39,6 DT ; 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 qui reste 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. Sources : Rapports annuels FTUSA, Rapports d'achèvement du Programme d'Appui à la Compétitivité II, 2006.

⁴⁹ Le financement de l'économie tunisienne continue d'être assuré en grande partie par le système bancaire, où les Banques publiques assument un rôle prépondérant, et 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%). La capitalisation de la bourse de Tunis atteint 13% du PIB, tandis qu'au Maroc elle atteint 68%. Sources : Données du Conseil du Marché Financier, 2009

⁵⁰ En 2004 et 2008, la Tunisie est classée 62^{ème} pour le taux de pénétration, et 70^{ème} 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

5.3. **QE 3 : ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES ET SECTEUR PRIVE**

QE 3 : Dans quelle mesure les interventions de la CE ont-elles contribué à l'amélioration de l'environnement des affaires et à la compétitivité des entreprises ?

RESUMÉ

Dès MEDA I, le développement du secteur privé est considéré une condition essentielle pour la réussite des réformes économiques qui s'orientent vers un désengagement progressif de l'État dans les activités productives, dans les services et dans la gestion des infrastructures économiques. Ainsi, la CE a financé une dizaine d'interventions sur la période 1995-2008 pour appuyer l'amélioration du cadre réglementaire du marché, la privatisation des entreprises d'État, la promotion des investissements privés nationaux et étrangers, l'accès aux crédits de la part des PME, des contributions pour les capitaux à risque et un soutien pour la mise à niveau des entreprises privées.

Toute une série d'indicateurs spécifiques donnent des indices encourageants de l'impact des réformes pour l'amélioration de l'environnement des affaires :

- La croissance des entreprises industrielles tunisiennes et le processus de diversification des entreprises sont très dynamiques ;
- L'appréciation positive par les entrepreneurs tunisiens de l'évolution du climat des affaires (enquête sur le climat des affaires en Tunisie conduite en 2005 par l'ITCEQ) et l'amélioration des paramètres et du classement de « Doing Business » ;
- L'amélioration des standards dans le secteur des transports et des télécommunications.

Si les signes d'une réponse de l'économie sont évidents, des dysfonctionnements sont encore présents : i) réglementations et pratiques anticoncurrentielles, économie informelle, corruption encore perçue comme une contrainte majeure au développement des affaires ; ii) lenteurs et inefficiences dans la justice civile ; iii) taux moyen d'investissement qui 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.

L'appui fourni par la CE et les autres partenaires a permis :

- ✓ d'établir un dialogue rapproché sur les grandes réformes (possible grâce au transfert de fonds des ABG);
- ✓ d'encourager les réformes dans le domaine de la réduction des barrières administratives à l'investissement, de la stimulation de la concurrence, du désengagement de l'Etat de la production de biens et services, ainsi que dans les domaines des infrastructures portuaires et des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC), à travers un dialogue sur les politiques et la définition d'un cadre des conditionnalités ; et
- ✓ d'apporter un appui stratégique aux réformes (AB) et un appui plus ciblé à travers l'assistance technique, appui à la promotion des investissements extérieurs (FIPA, etc.) qui a contribué notamment au processus de modernisation des entreprises (innovation, diversification).

Bilan des interventions sectorielles de la CE

La stratégie de coopération de la CE dans le macro-secteur 'Environnement des affaires et développement du secteur privé' est étroitement liée au cadre macroéconomique et aux réformes décrites dans la section précédente. Le développement du secteur privé est considéré dès MEDA I une condition essentielle pour la réussite des réformes économiques qui s'orientent vers un désengagement progressif de l'État dans les activités productives, dans les services et dans la gestion des infrastructures économiques parmi lesquelles les télécommunications, le transport maritime et les activités portuaires. Des initiatives sont prises pour accompagner la privatisation des entreprises d'État à travers la promotion des investissements privés nationaux et étrangers, l'accès aux crédits de la part des PME, des contributions pour les capitaux à risque et un soutien pour la mise à niveau des entreprises privées / l'introduction de la gestion de la qualité dans les entreprises industrielles, notamment les PME, comme élément essentiel de la compétitivité.

Avec le Règlement MEDA II et le DSP 2002-2006, le renforcement des mécanismes du marché et l'amélioration de l'environnement des affaires continuent à être prioritaires et consolident les progrès enregistrés dans les différents domaines, avec une attention particulière pour la simplification du cadre financier et administratif qui favorise la participation des investisseurs et des entreprises privés (concertation, incitations, fiscalité, procédures) en vue de la libéralisation des échanges de capitaux, de biens et de services.

Cette stratégie est continuée dans la mise en œuvre de l'IEVP à travers un soutien aux mécanismes accompagnant les ajustements législatifs et institutionnels et à travers la mise à niveau des entreprises en termes de normalisation, de conformité aux règles du marché européen, de surveillance des marchés et de renforcement des partenariats public-privé.

L'appui de la CE dans ce domaine a été octroyé en utilisant plusieurs modalités d'intervention (appui budgétaire, projet classique, subvention des intérêts des prêts de la BEI) donnant lieu à la mise en place d'une approche cluster au niveau de la programmation entre les programmes d'appui budgétaire, les programmes plus traditionnels d'AT et d'autres interventions de la CE⁵¹. Au total, dans le macro-secteur 'environnement des affaires et développement du secteur privé' la CE a financé 10 interventions sur la période 1995-2008 pour une allocation globale de 189.537.996 €, soit 16% du montant total alloué. Voir Tableau 9⁵².

Tableau 9 : Répartition sous-sectorielle du Secteur Environnement des affaires et secteur privé

Environnement des affaires et secteur privé (DSP)	Montant alloué	% du total DSP	% Coopération Totale
Compétitivité et développement des entreprises (CJ 3.3)	126.238.515,03	66,60%	10,54%
Cadre Législatif et réglementaire (CJ 3.1)	23.000.000,00	12,13%	1,92%
Infrastructures économiques (ports, transports, télécommunications) (CJ 3.4)	20.000.000,00	10,55%	1,67%
Privatisation (CJ 3.2)	16.858.817,90	8,89%	1,41%
Promotion des investissements extérieurs (CJ 3.1)	3.440.663,43	1,82%	0,29%
Total	189.537.996,36		16%

Source : CRIS et élaboration DRN

L'appui de la CE a contribué à l'amélioration des prestations de l'administration publique et à la mise à jour du cadre législatif, réglementaire et incitatif en relation au développement du secteur privé [cf. CJ 3.1]⁵³

NB : étant donné le nombre de données citées dans cette section, et pour souci de lisibilité, les sources (quand elles ne sont pas explicitement mentionnées) sont consultables dans la matrice d'évaluation à l'annexe 10, QE 3.

La libéralisation du commerce extérieur et l'intégration compétitive de la Tunisie dans le marché euro-méditerranéen et dans le marché mondial, convenues avec l'UE et appuyées par les ABG (en

⁵¹ 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.

⁵² Comme anticipé à la QE 2, il faut rappeler que cette répartition correspond à la classification sectorielle tel que présentée dans la section 3.2.5 et dans l'inventaire à l'annexe 13. La classification a pris en compte la nécessité de distinguer les interventions de nature économique visant les réformes du secteur public de celles consistant à favoriser directement le développement du secteur privé, tout en tenant compte des liens étroits entre ces deux domaines d'interventions. En fait, les FAS classifiées dans la catégorie 'Secteur Public et réformes économiques' visent aussi plusieurs mesures qui ont pour objectif l'élargissement du rôle du secteur privé dans l'économie.

⁵³ Sources : Evaluation Finale de la FAS III, Novembre 2005 ; Rapports de suivi des FAS III et IV ; Politique européenne de voisinage, Rapport sur la Tunisie, CE, mai 2004, Rapport de Suivi Tunisie, CE, décembre 2006 et avril 2008 ; Rapport d'activité de la DGCEE pour l'année 2007 ; Tunisie : Programmes d'Appui à la Compétitivité III (PAC III), Rapport d'achèvement, BAD, février 2006 ; www.privatisation.gov.tn; IXème et Xème Plans de Développement. Pour plus de détails voir les annexes ainsi que la matrice des questions de l'évaluation appui budgétaire, QE 3.1 (CJ 3.1.1), 3.3.a (CJ 3.3a.4) et 3.3 b.

collaboration avec la BM et la BAD) ont requis une amélioration globale des prestations de l'administration publique et la mise à jour du cadre législatif, réglementaire et incitatif en relation au développement du secteur privé. Les partenaires des ABG ont introduit un nombre considérable de conditionnalités relative à cette amélioration tant dans la FAS III que dans la FAS IV. Dans ce cadre on peut identifier cinq axes principaux de mesures, dont la réalisation a été vérifiée et intégrée dans les rapports de suivi des programmes :

- ✓ réduction des barrières administratives à l'investissement [appuyées par la FAS III et IV], ayant mené à la suppression de 385 autorisations administratives sur 500 (selon le rapport de suivi de la FAS IV) et au remplacement de la grande partie des autorisations par des contrôles a posteriori. (I.3.1.1)
- ✓ renforcement de la politique de la concurrence. Le renforcement de l'autonomie et l'élargissement des compétences du Conseil de la Concurrence [appuyés par la FAS III – axe B5, puis par la FAS IV – axe II, à travers l'inclusion de mesures spécifiques suivant des négociations serrées où la CE a joué un rôle important] ont été un élément central de ce changement. Déjà, en 2005, l'évaluation de la FAS III affirme que selon la Direction Générale de la Concurrence et des Enquêtes Economiques (DGCEE) « les entreprises avaient commencé à modifier leur comportement en fonction de ces changements réglementaires et institutionnels, vers moins d'abus de position dominante ». Ceci dit, bien que dans ce domaine la Tunisie ait certainement rattrapé certains retards au niveau législatif et opérationnel, il est difficile d'estimer l'impact, à cause du manque de moyens effectifs de vérification.
- ✓ amélioration de la fiscalité des entreprises, par des mesures ciblées : i) création d'un Conseil National de la Fiscalité (mesure prévue par la FAS III) ; ii) la révision de la politique fiscale d'incitation. (FAS III) ; iii) simplification des procédures pour la création et l'opération des entreprises privées et l'accélération du processus de dédouanement, y compris le passage à un système électronique pour la totalité des opérations de dédouanement (FAS III) ; iv) accélération des délais pour le remboursement de la TVA (FAS IV) ; v) préparation et adoption d'un « Plan d'action pour la réforme de la fiscalité » (FAS IV). (I.3.1.1).

Le Rapport PEFA (juin 2010) confirme une bonne gestion de la fiscalité tunisienne : « L'outil fiscal, en effet, a été et demeure encore un instrument privilégié des autorités pour inciter et guider les investisseurs locaux et étrangers et notamment encourager les investissements destinés à promouvoir les exportations, la production agricole ou le développement des régions défavorisées ».

- ✓ L'Agence de Promotion de l'Investissement Extérieur (FIPA), créée en 1995 et puis consolidée avec l'appui de la CE qui a financé un projet spécifique à hauteur d'environ € 3,5 millions⁵⁴, a amélioré ses compétences dans l'attraction des investissements étrangers (IDE) et mis au point une stratégie de promotion des IDE⁵⁵. Grâce aussi aux activités de cette institution : i) le stock global des investissements directs étrangers a plus que doublé entre 1995 et 2008, tant en termes de montants globaux (29.710 MDT contre 10.426 MDT) qu'en termes du nombre total d'entreprises (2.966 contre 1.520) et de personnes employées (303.142 contre 143.031) ; ii) les investissements étrangers de portefeuille ont atteint 1.573,1 MDT en 2008, alors qu'ils étaient

⁵⁴ FIPA-Tunisia avec ses cinq bureaux en Europe forme un réseau d'information, de contact, de conseil, d'assistance, d'accompagnement et de soutien au service de l'investisseur étranger. Les principales missions qui lui sont attribuées sont : (i) la promotion de l'image de la Tunisie ; (ii) l'attraction des investissements étrangers ; (iii) le suivi et l'encadrement des investissements ; (iv) la contribution à l'amélioration de l'attractivité de la Tunisie.

⁵⁵ Programme d'appui pour l'attraction de l'investissement direct étranger en Tunisie (TUN/B7-4100/97/0006, 03/1999-03/2004). Le programme visait, d'une part, l'amélioration des compétences de la FIPA dans l'attraction des investissements directs étrangers (IDE) et, d'autre part, la conception et la mise en œuvre d'une stratégie de promotion des IDE, y compris le renforcement de la capacité de la FIPA à contribuer à l'amélioration et la modernisation du cadre juridique et administratif affectant les IDE, et l'élimination des entraves aux IDE. Pour ce faire, trois types d'intervention ont été mises en œuvre : i) réalisation d'études ; ii) assistance technique ; iii) formation et appui en équipement et documentation.

inexistants en 1995⁵⁶. Le contexte dans lequel FIPA a opéré est celui des privatisations, qui sont à l'origine de la montée en flèche des IDE, mais FIPA a été un instrument fondamental pour la diffusion d'informations sur les privatisations et les opportunités liées, ainsi que pour l'accompagnement des nombreux investisseurs étrangers qui sont intervenus sur le marché tunisien. (I.3.1.3)

- ✓ D'autres mesures telles que : i) la création du guichet unique, qui facilite l'enregistrement des entreprises et la création de *start-up* dans l'industrie et les services ; ii) la révision du droit des sociétés et la modernisation des normes comptables concernant les obligations des sociétés et des groupes de sociétés en matière de surveillance comptable (FAS III) ; iii) la poursuite de la mise en œuvre d'un cadre attrayant pour l'établissement et le droit des sociétés, fondé sur l'élimination des restrictions à la participation majoritaire des investisseurs étrangers au capital des sociétés d'assurance et sur une amélioration de la gestion et de la transparence des entreprises (FAS IV – 2.16) ; iv) la modernisation du registre du commerce, grâce à l'amélioration du processus de collecte et de traitement des données et la facilitation des consultations à distance ; (I.3.1.1)

Un premier indice encourageant de l'impact des réformes mises en place par le gouvernement est fourni par les résultats d'une enquête sur le climat des affaires en Tunisie conduite en 2005 par l'ITCEQ, avec l'assistance de la BM (I.3.1.4). Selon cette enquête, 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 ;
- la majorité des entreprises considèrent les contraintes liées à l'environnement fiscal comme faibles ou modérées en 2005.
- 63% des chefs d'entreprises considèrent les formalités administratives comme une contrainte mineure.

Cette amélioration du climat des affaires est confirmée par le très bon classement de la Tunisie dans les enquêtes internationales sur la facilité à faire des affaires :

- au 32^{ème} rang au cours des années 2002-2005 & 2007-2008 pour la compétitivité des entreprises et le climat du secteur privé dans les enquêtes du Forum mondial, mais avec une tendance à la baisse (36^{ème} en 2008-09 et 40^{ème} en 2009-10). Malgré cette baisse du classement global, la Tunisie figure parmi les dix premiers pays sur le continent africain pour la facilité à conduire des affaires.
- 69^{ème} à l'échelle mondiale selon le rapport annuel « *Doing Business 2010* » sur l'environnement des affaires (en amélioration par rapport aux classements de 2009 et 2008 - +4 et +19 places respectivement). À l'échelle des pays arabes, elle arrive 7^{ème} derrière l'Arabie Saoudite et d'autres pays, mais devant l'Égypte, le Maroc et l'Algérie.

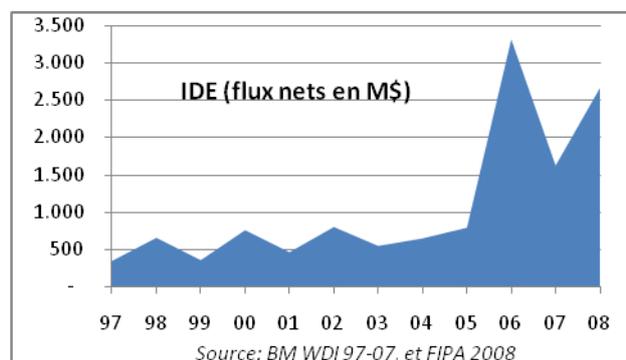
L'analyse documentaire et la mission de terrain confirment que les programmes d'appui budgétaire (cofinancés par la CE, la BM et la BAD) ont contribué à la réalisation des acquis susmentionnés (I.3.1.5 & I.3.1.5). En particulier, il faut noter :

- l'importance du dialogue et des conditionnalités, qui ont permis l'identification conjointe des tableaux de bord et des indicateurs appropriés, la vérification des résultats et des échanges de vue (parfois des négociations serrées) sur leur évaluation ;
- l'importance des études économiques et sectorielles (assistance technique pas nécessairement financée par la CE) réalisées qui ont permis : i) de cibler judicieusement les réformes et de décider des études complémentaires nécessaires pour clarifier certains aspects spécifiques des réformes ; et ii) de guider le processus de dialogue avec les autorités ;
- le financement, qui a fourni au gouvernement des ressources supplémentaires, réduites, mais permettant un minimum de flexibilité dans la gestion budgétaire ; en outre, la contribution financière a représenté non seulement un encouragement mais aussi l'occasion pour la CE de rentrer dans le dialogue sur les grandes réformes qui aurait été difficile dans un contexte différent.

⁵⁶ Source : FIPA, Rapport sur les IDE en Tunisie, Réalisations 2008.

Il faut également mentionner le rôle joué par le programme d'appui de la CE pour l'attraction d'investissements étrangers en Tunisie. Bien que sa contribution par rapport au volume des investissements attirés (objectif spécifique du programme) n'ait pas été particulièrement significative, le programme a atteint ses résultats, et, en particulier, il a contribué: (i) à l'amélioration des compétences de la FIPA dans l'attraction des IDE ; et (ii) à la conception et la mise en œuvre d'une stratégie de promotion des IDE. En 2006, soit deux ans après la clôture du programme d'appui, l'ensemble des résultats/services produits par le programme et mis à la disposition directe des bénéficiaires étaient encore utilisés, ce qui confirme sa pertinence et son efficacité⁵⁷.

Figure 6: IDE en Tunisie, 1997-2008



En dépit des améliorations du cadre réglementaire et des stratégies d'attraction des investissements, toutefois, beaucoup reste à faire pour que la Tunisie soit en mesure d'attirer de manière stable des capitaux significatifs pour entraîner des bonds ultérieurs dans les taux de croissance. D'une part, les chefs d'entreprises se plaignent des pratiques anticoncurrentielles ou du poids de l'économie informelle (25 à 30% du commerce serait informel) ; selon l'enquête ITCEQ, l'environnement des affaires est encore caractérisé par des lenteurs et des inefficiences en ce qui concerne la justice civile, et la division entre marché off et in-shore persiste dans beaucoup de domaines ; d'autre part, un essor des IDE n'a pas vraiment eu lieu mis à part les privatisations des années 2006-2008.

L'appui de la CE a contribué au désengagement de l'Etat des secteurs susceptibles d'attirer l'investissement privé et de favoriser l'expansion du secteur privé [cf. CJ 3.2]

Le rythme de la privatisation des entreprises publiques a été lent depuis le début des réformes par rapport aux objectifs fixés, en raison soit des craintes liées aux coûts sociaux soit du manque, au départ, de cadres régulateurs, mais aussi de la faible expérience. Ceci dit, la privatisation est devenue aujourd'hui un exercice beaucoup plus intégré dans la culture des affaires, accepté par les partenaires sociaux et bien maîtrisé par les autorités qui en ont fait un outil essentiel pour la stratégie de renforcement du secteur privé.

Hormis l'opération exceptionnelle de cession, pour 3 milliards de Dinars Tunisiens (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). À fin janvier 2006, 207 opérations de privatisation ou de restructuration avaient été réalisées pour un montant total de 5.525 millions de DT. (I.3.2.1 & I.3.2.2).

Au-delà des opérations de privatisation, plusieurs réformes et actions ont été entreprises dès le début des années 1990 pour encourager davantage la création et le développement d'entreprises. D'une part, la création de plusieurs organismes d'appui à la création et au développement d'entreprises,⁵⁸ à divers

⁵⁷ Rapport de Monitoring, TUNISIE – TUN – Appui à la Promotion des Investissements Extérieurs - FIPA. MR-10083.02 – 05/10/06

⁵⁸ L'Agence de Promotion de l'Industrie (API), la susmentionnée FIPA, l'Union Tunisienne pour l'Industrie le Commerce et l'Artisanat (UTICA), l'Institut Arabe des Chefs d'Entreprises (IAEC), l'Agence Nationale de l'Emploi et du Travail Indépendant (ANETT), l'Agence Tunisienne de Formation Professionnelle (ATFP), les établissements universitaires où l'on forme les entrepreneurs, les Chambres Régionales de Commerce, les Chambres Mixtes de Commerce et de l'Industrie, les Délégations Economiques Tunisiennes à l'Etranger, parmi autres.

degrés et différents niveaux, d'autre part, la mise en place d'une série de réformes telles que l'amélioration continue du Code d'Incitation des Investissements, qui prévoyait des simplifications administratives et des avantages fiscaux et financiers ; la mise en place de banques de développement spécialisées et de sociétés de garantie ; la promulgation de la loi sur l'initiative économique, au mois de décembre 2007, qui a assoupli et modernisé globalement le cadre légal relatif à l'encouragement de l'initiative privée et à la création d'entreprises.(I.3.2.3)

Les progrès réalisés dans la mise en œuvre des réformes expliquent également la hausse qu'ont connue les investissements. Les investissements totaux ont doublé en Tunisie, avec une augmentation annuelle moyenne d'environ 7,5% sur la période 1996-2008. En pourcentage du PIB, toutefois, cette augmentation est moins impressionnante : le taux moyen d'investissement est resté autour de 24-25% du PIB, en deçà du niveau nécessaire pour garantir des taux de croissance en mesure d'agir significativement sur le chômage. En effet, la participation du secteur privé à l'investissement global, bien qu'en augmentation, a à peine compensé la réduction de l'investissement public et est encore inférieure aux attentes. (I.3.2.4)

Les programmes d'ABG cofinancés par la CE ont contribué aux changements mentionnés plus haut par deux voies différentes. La détermination du gouvernement de privatiser s'inscrit dans l'AA et dans les engagements relatifs au niveau budgétaire et de politique économique. La contribution de l'ABG à la réussite des privatisations est de deux types : une contribution indirecte, par son appui aux grandes réformes économiques impliquées par l'AA⁵⁹, dont les privatisations sont une partie intégrante ; et une contribution directe, par ses conditionnalités spécifiques. Notamment dans les FAS I, II et III, il était prévu : i) la mise en œuvre ou bien la continuation du programme de désengagement du gouvernement par la vente des entreprises ; ii) la présentation par le gouvernement d'un nouveau programme de privatisation élargi à un nombre significatif d'entreprises publiques et parapubliques ; iii) l'ouverture du capital d'un certain nombre d'entreprises dans lesquelles l'Etat détenait une participation majoritaire ; iv) l'amélioration de la transparence du processus de privatisation par la dissémination des résultats des transactions de privatisation ; et v) l'amélioration des procédures de privatisation, y compris par un renforcement des départements en charge de la conception et de la mise en œuvre du programme de privatisation (voir annexe 12 pour plus de détails sur les conditionnalités spécifiques des programmes d'ABG). Ces conditionnalités ont été satisfaites dans la majorité des cas, parfois après des retards et des contentieux, dont celui de la tranche TIC⁶⁰.

L'appui de la CE a contribué à la modernisation des entreprises, et en particulier à la création / diversification des PME [cf. CJ 3.3]

Au fil des années, les entreprises tunisiennes ont diversifié de plus en plus leurs activités. L'analyse de l'évolution de la structure des entreprises par secteur, fait ressortir :

- la croissance remarquable des entreprises industrielles tunisiennes qui sont passées de 2.046 en 1995 à 5.541 en 2008. Notamment, les petites entreprises de moins de 50 emplois jouent un rôle clé dans l'économie Tunisienne (environ 60% des entreprises tunisiennes). Le programme de mise à niveau a contribué à la centralité des entreprises dans l'économie, rôle témoigné non seulement par

⁵⁹ Selon l'évaluation des opérations d'appui budgétaire en Tunisie (EuropeAid, 2010) « l'ABG a été l'instrument qui a rendu *pratique et crédible* le partenariat global et le dialogue politique/sur les politiques qui l'accompagne. La dimension *pratique* est donnée par le fait que l'AB a créé un espace conjoint pour la discussion sur le contenu et le suivi des réformes, avec un dialogue spécifique, 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. »

⁶⁰ La tranche TIC de la FAS III n'a pas été déboursée pour les raisons expliquées ci-dessous (CJ 3.4) dans ce même chapitre.

les résultats ci-dessus mais aussi par l'augmentation continue du nombre d'approbations du bureau de mise à niveau⁶¹.

- l'importance au cours de toute la période du secteur textile et de l'habillement, qui restent les plus significatifs en termes du nombre d'entreprises, passées de 567 en 1995 (28% du total) à 1978 en 2008 (36% du total) ; suivi par les industries agro-alimentaires qui ont également augmenté sur la période considérée. De même, l'importance de ces secteurs en termes d'emploi (presque 60% de l'emploi industriel) et de production manufacturière (presque 50%), et cela, malgré la baisse de la contribution relative à la production des secteurs des textiles et du cuir.
- la croissance remarquable des industries électriques, électroniques et de l'électroménager qui sont passés de 95 en 1995 à 333 en 2008 (+251% sur la période) ainsi que l'importance de leur contribution aux exportations. (I.3.3.2 & I.3.3.5)

Ces changements sont étroitement liés à la nouvelle orientation du Gouvernement mentionnée ci-dessus (CJ 3.1), et en particulier au Programme National de Mise à Niveau qui a entraîné, entre autres, la création d'organismes d'appui à la création et au développement des entreprises, la création de la Banque de Financement des Petites et Moyennes Entreprises (BFPME) et de la Société Tunisienne de Garantie (SOTUGAR), afin de faciliter l'accès au financement pour la création et l'extension des PME (I.3.3.1).

C'est dans ce cadre que la CE a financé le Programme de Modernisation Industrielle - PMI (50 millions d'euros, voir fiche projet à l'annexe 11) afin de soutenir le développement intégré et la modernisation du secteur privé.

Suivant les rapports de suivi (ROM), le rapport d'évaluation à mi-parcours, les résultats des enquêtes menées dans le cadre du PMI ainsi que les remarques formulés par plusieurs intervenants au cours de la phase de terrain, il ressort que :

- Le programme en soit et le choix de l'instrument projet étaient très pertinents. Le PMI a permis de mettre à la disposition des entreprises industrielles tunisiennes une offre de conseil spécialisé à des coûts très abordables qui n'aurait pas pu être mobilisés à travers un autre type d'instrument (expertise internationale chère et difficile à trouver par d'autres moyens⁶²). Par ailleurs, le programme est intervenu au bon moment, vu que la mise à niveau était nécessaire, à travers une amélioration de la qualité, pour permettre aux entreprises tunisiennes de se repositionner sur le marché en vue de la libéralisation des échanges.
- Le PMI a été suffisamment réactif pour adapter son offre de conseil aux attentes des entreprises comme en témoigne le haut niveau d'appréciation parmi les entreprises (PMI jugé bénéfique par 84% des entreprises enquêtées) ;
- Le PMI a atteint ses résultats et notamment :
 - o Dans le volet qualité, plusieurs entreprises bénéficiaires ont obtenu les certifications désirées; les actions de coaching ont également permis une amélioration des processus de production, ce qui a éveillé l'intérêt des entrepreneurs pour de nouvelles actions d'assistance technique dans les domaines de la commercialisation.⁶³
 - o Dans le volet normalisation, l'INNORPI a mené à bien une transformation fondamentale dans son organisation et amélioré sa communication avec d'autres organismes⁶⁴.
 - o Dans le volet financement, il a contribué à l'amélioration de l'accès des PME au financement, notamment par sa contribution à la création de la Banque de Financement des Petites et Moyennes Entreprises (BFPME) et au renforcement de la Société Tunisienne de Garantie

⁶¹ Les dossiers approuvés sont passés de 57 en 1996 à 3045 en 2009, avec un taux annuel moyen de croissance d'environ 43%. De même, la croissance a été constante en termes de cumul des investissements approuvés. Ils sont passés de 433 MDT en 1997 à 5048 en 2009, avec un taux de croissance annuel d'environ 24%.

⁶² Expertise qui n'aurait pas pu être mobilisée par des jumelages interinstitutionnels (qui s'appliquent davantage au secteur public) ni par des programmes d'appui budgétaire, car il aurait été très difficile – voire impossible – de justifier des dépenses de ce type par le budget de l'Etat.

⁶³ Source : Rapport de Monitoring Tunisie – TN – Programme de Modernisation Industrielle (PMI). MR-10217.04 – 28/09/07, et entretiens au cours de la phase de terrain.

⁶⁴ Ibid,

(SOTUGAR) tant par la mise en place d'un mécanisme de garantie qui facilite la création et le développement des PME, qu'à travers une assistance technique directe de l'UGPMI et une dotation financière à la SOTUGAR, lesquelles ont permis de renforcer l'efficacité des actions innovation.⁶⁵

- Une analyse préliminaire de l'impact du programme tel qu'il ressort de l'enquête auprès des bénéficiaires du PMI (2009) à laquelle s'ajoutent des données de l'Institut National de Statistique (INS) permet de mettre en exergue les éléments suivants⁶⁶ :
 - le chiffre d'affaires moyen des entreprises bénéficiaires du PMI a augmenté durant la période 2005-2008 de 44% (contre 32% pour l'ensemble du secteur industriel tunisien) ;
 - les investissements (immobilisations corporelles nettes moyennes) par entreprise ont augmenté sur la période de 31%. Sur 117 entreprises ayant réalisé des investissements sur la période (soit 82% des entreprises répondantes), 61 ont réalisé des investissements liés à une extension d'activité. Par ailleurs, parmi les 117 entreprises, 34 ont déclaré avoir réalisé des investissements suite à l'intervention du PMI,
 - sur la même période les entreprises bénéficiaires ont enregistré une évolution des effectifs employés (+10%) ainsi qu'une évolution des effectifs des cadres (+45%), qui, avec l'augmentation du budget de formation sur la période, pourrait confirmer que les entreprises se sont tournées vers des gammes captant plus de valeur ajoutée, le renforcement des structures commerciales ainsi que l'amélioration de la qualité des productions mesurée par la baisse des rebuts de 7% à 5%. (I.3.3.6)

Bien qu'il soit difficile d'isoler la contribution de la CE dans un contexte caractérisé par un dynamisme remarquable et des processus internes d'innovation et de diversification significatifs, le PMI – en dépit de certaines faiblesses⁶⁷ – a eu un impact important non seulement au niveau des entreprises (comme en témoignent les données ci-dessus) mais aussi au niveau de la capitalisation / internalisation des capacités qui a pris la forme de : i) la mise en place d'une base de données intégrée qui regroupe toutes les actions entreprises par le PMI ainsi qu'une base de données des prestataires de services essentiellement de Conseil et d'assistance aux entreprises pour soutenir et développer la compétitivité des entreprises ; ii) l'accroissement de l'expertise au niveau national : un certain nombre des experts qui ont été formé grâce aux actions du PMI travaillent maintenant comme conseillers et donnent leur avis à d'autres entreprises. Finalement, l'importance du rôle joué par le PMI dans le processus de modernisation des entreprises est confirmé par le haut niveau d'appréciation du programme, tant parmi les entreprises que par les Ministères / Institutions impliqués qui travaillent en convergence (Min. de l'Education, Artisanat, Telecom, UTICA) et les autres bailleurs de fonds.

⁶⁵ Le PMI a contribué à la définition des modalités et des conditions d'intervention, conception du système comptable, définition du fonctionnement du SOTUGAR, et l'assistance technique a largement contribué au démarrage de la SOTUGAR. Source : Evaluation à mi-parcours du « Programme de Modernisation Industrielle » en Tunisie, Contrat cadre Bénéficiaires Lot n°10 – projet N°2006/116950, 2007. Par ailleurs, la BFPME a bénéficié d'un important appui institutionnel du PMI, qui lui a permis d'affiner son plan stratégique lors de sa création et de concevoir et mettre en place un système organisationnel et un système de gouvernance.

⁶⁶ L'enquête de 2006 avait déjà fait ressortir que 97% des entreprises qui ont répondu à l'enquête estimaient que les actions du PMI avaient apporté un changement significatif dans l'entreprise, ce qui prouve l'efficacité de ces actions. À noter que les réponses collectées lors de l'enquête 2009 ont concerné uniquement 142 entreprises répondantes sur un échantillon de 295 entreprises bénéficiaires choisies dans la base du PMI. Les autres entreprises de l'échantillon n'ont pas donné suite au questionnaire ou n'ont pas fourni d'informations chiffrées. Source : Rapport Enquête Finale, PMI, 2010.

⁶⁷ Parmi celles identifiées par l'évaluation à mi-parcours : i) La sous représentativité du secteur privé dans les actions directes ; ii) la lourdeur des procédures qui se traduit par des délais beaucoup trop longs dans la réalisation des actions ; iii) la dépendance du PMI vis-à-vis des Centres Techniques Sectoriels (CTS) et des organismes intermédiaires d'état. Source : *ibid.*

L'appui fourni par la CE a contribué à l'amélioration (qualitative et quantitative) des infrastructures économiques, notamment des services portuaires et des services de télécommunications⁶⁸ [cf. CJ 3.4]

Transport (ports). La réalisation du plan d'action du Gouvernement dans le domaine portuaire, soutenu par le projet « Appui à la Modernisation du Secteur Portuaire » financé par la CE ainsi que par un prêt de la Banque Mondiale, a permis de réformer le régime du travail portuaire et d'améliorer la structure de fonctionnement des ports à travers l'investissement en équipement, la concession de quais spécialisés et la création de plateformes logistiques.

L'ensemble des améliorations susmentionnées, ainsi que celles menées au niveau de l'administration douanière, ont permis une croissance des indicateurs relatifs au trafic dans les ports commerciaux de la Tunisie, tels que la durée de séjour des navires dans le port, les quantités débarquées par heure, le coût du passage au port d'une remorque, le nombre d'avaries constatées sur les conteneurs. À titre d'exemple, le temps d'escale moyen a baissé de 64 à 46 heures pour les charges conventionnelles et de 46 à 36 heures pour les porte-conteneurs.

Depuis 1995 l'évolution du trafic dans les ports commerciaux tunisiens 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 est classé au 38^{ème} rang en relation à la qualité des infrastructures portuaires, soit au premier rang parmi quatre pays de la sous-région (Algérie, Egypte, Maroc et Tunisie), bien avant l'Italie et la Turquie. (I.3.4.1)

Dans le cas du Programme 'Appui à la Modernisation du Secteur Portuaire' il faut souligner que tous les résultats escomptés ont été atteints (i. participation et soutien à la réalisation du Programme d'Investissement de l'Office de la Marine Marchande et des Ports ; ii. augmentation de la capacité des autorités tunisiennes à gérer la libéralisation des services portuaires ; et iii. effet induit sur la réalisation du Plan d'Action du Gouvernement dans le Secteur Portuaire). Il faut aussi souligner, comme indiqué dans le rapport de monitoring de 2007 (soit trois ans après la clôture du programme), que :

- Le projet a été considéré comme déterminant pour la réalisation du Plan d'Action, et a permis une évolution de la structure de fonctionnement des ports ;
- Le projet a incontestablement contribué à la réalisation de l'objectif spécifique '*soutien à la réalisation du plan d'action du Gouvernement de la République Tunisienne dans le domaine portuaire*'. Les bénéficiaires directs ou indirects (Gouvernement tunisien, OMMP, STAM, exportateurs et importateurs) ont bénéficié d'une plus grande fluidité du trafic portuaire. »

Evolution des services TIC. Un objectif de la FAS III était d'appuyer la réforme du secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC). Plusieurs mesures sectorielles envisagées par le gouvernement étaient incluses parmi les conditionnalités. Le gouvernement a réalisé ces mesures, et notamment : (i) une stratégie sectorielle TIC à moyen et long terme ; (ii) un nouveau cadre réglementaire conforme aux standards internationaux et des agences de régulation ont été mis en place ; (iii) l'ouverture du secteur des Télécom au secteur privé a été effectuée. Par conséquent, aujourd'hui deux opérateurs GSM sont de fait opérationnels en Tunisie (Tunisie Télécom et Tunisiana) ce qui a permis de dynamiser le marché et a entraîné un véritable essor de l'accès à la téléphonie : i) le nombre d'utilisateurs de téléphones GSM a atteint 1,9 millions en 2003, plus de 5,5 millions en 2005 et environ 8,6 millions en 2008 ; ii) la densité des lignes téléphonique est passée de 17,6% en 2002, à 30,9 en 2003 à 68,8 en 2005, pour atteindre un niveau de 94% en 2008. De plus, l'introduction de la concurrence a obligé l'opérateur historique Tunisie Télécom à se réformer ; en 3

⁶⁸ Sources : Synopsis du Projet « Appui à la Modernisation du Secteur Portuaire » et Rapport de Monitoring ex-post Tunisie « Appui à la Modernisation du Secteur Portuaire », MR-10216.02 – 28/09/07 ; www.ommp.nat.tn; « Africa Competitiveness Report 2009 », World Economic Forum ; & « Rapport sur la compétitivité globale 2008-2009 », Forum économique mondial de Davos. ; « Evaluation Finale de la FAS III », Novembre 2005 ; statistiques « www.infocom.tn » ; « Tunisie, Programmes d'appui à la Compétitivité I et II : Rapport d'évaluation de performance de programmes » BAD, novembre 2006.

ans le nombre d'abonnés GSM de Tunisie Télécom est passé de moins de 200.000 à plus de 3,5 millions d'abonnés.

L'impact de l'ouverture à la concurrence sur le GSM a aussi été très fort sur les évolutions tarifaires. Avec l'entrée du deuxième opérateur le prix d'entrée 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 plus performants dans la région, seule l'Afrique du Sud est mieux classée. ⁶⁹ (I.3.4.2)

Les rapports de suivi et d'évaluation analysés, confirmés ensuite par les entretiens au cours de la phase de terrain, mettent en évidence une forte corrélation entre les améliorations enregistrées dans les domaines des infrastructures portuaires et des TIC et les inputs fournis par la CE. Dans les deux cas, l'appui fourni par la CE a pris la forme d'un appui budgétaire, notamment avec le Programme « Appui à la Modernisation du Secteur Portuaire ⁷⁰ » et la FAS III, c'est-à-dire avec des programmes qui visaient à appuyer les autorités tunisiennes dans leur politique de mise en œuvre de réformes structurelles.

Dans le cas de la composante TIC de la FAS III, il faut souligner que malgré le constat de 'mesure inachevée' de la conditionnalité 36.4⁷¹ et en dépit du non-décaissement de la tranche flottante qui s'y rapporte, l'ouverture à la concurrence sur le segment GSM [directement visé par la FAS III – voir annexe 12] est acquise, et cette ouverture a eu des impacts très forts au niveau de la population tunisienne, comme souligné ci-dessus. (I.3.4.3)

⁶⁹ Sources : Evaluation Finale de la FAS III, Novembre 2005 ; statistiques www.infocom.tn ; Tunisie, Programmes d'appui à la Compétitivité I et II : Rapport d'évaluation de performance de programmes, BAD, novembre 2006 ; Africa Competitiveness Report 2009, World Economic Forum.

⁷⁰ Avec un engagement de 20 millions d'euro sur une période d'exécution effective allant de mai 2002 à décembre 2004, le programme « Appui à la Modernisation du Secteur Portuaire » avait comme objectif spécifique le soutien à la réalisation du Plan d'Action du Gouvernement de la République tunisienne dans le Secteur portuaire.

⁷¹ « *L'octroi d'une 2ème licence GSM par le biais d'un processus d'appel d'offres compétitif et transparent, publication par Tunisie Télécom d'une offre d'interconnexion standard dont la forme et le contenu sont acceptables pour la Banque Mondiale* ». FAS III

5.4. QE 4 : COMMERCE EXTERIEUR ET INTEGRATION ECONOMIQUE

QE 4 : Dans quelle mesure les interventions de la CE ont-elles contribué à la libéralisation du commerce extérieur et à l'intégration économique Euro-tunisienne, ainsi qu'à l'intégration au niveau de la région maghrébine et méditerranéenne ?

NB : Les sources, quand elles ne sont pas mentionnées dans le texte sont rapportées dans la matrice à l'annexe 10.

RESUMÉ

Des **progrès énormes** ont été réalisés par la Tunisie de 1995 à nos jours, dans son processus de **libéralisation du commerce international et d'intégration au marché euro-méditerranéen** conformément à l'Accord d'Association UE-Tunisie qui prévoit l'établissement d'une zone de libre-échange (ZLE) entre les deux parties. Le **pays a achevé le démantèlement tarifaire** avec deux ans d'avance sur la date de 2010 et a **restructuré son système de recettes fiscales** de manière à résoudre le problème de la compensation des pertes des recettes douanières. Il a **presque achevé le système de standardisation et de certification de la qualité des produits industriels** sans pour autant pénaliser son industrie. La durée de séjour des marchandises au port est passée de 18 à 8 jours en moyenne entre 1997 et 2007. Ses douanes tunisiennes se placent au 32^{ème} rang sur 121 pays dans un classement international sur l'efficacité, devant tous les pays de la région et d'autres pays de l'UE.

Tout cela a permis à la Tunisie d'accroître son commerce international : le **taux de croissance moyen des exportations sur la période 1995-2008 a été de 12,5% par an et celui des importations de 11,5%**. L'UE reste le principal partenaire commercial de la Tunisie et (la balance commerciale tend à s'équilibrer (voir Fig. 7).

En ce qui concerne l'identification des **contributions spécifiques** des programmes de la CE, le **cadre partenarial CE-Tunisie a créé un contexte politique favorable et une grande opportunité économique** pour que le gouvernement puisse continuer avec un dynamisme renforcé son processus global d'intégration compétitive dans les marchés internationaux. **Les programmes de coopération dérivant de ce cadre ont encouragé et guidé le gouvernement et les acteurs du secteur privé dans le chemin des réformes et de la mise à niveau, permettant ainsi des progrès considérables.**

En particulier :

- ✓ les instruments de dialogue et d'assistance technique (P3A) ont permis de renforcer le processus global des réformes notamment à travers le renforcement du cadre réglementaire et institutionnel ; alors que
- ✓ les FAS ont permis aux trois partenaires (CE, BM et BAD) d'appuyer le gouvernement dans la mise en œuvre et le suivi du processus de réforme : i) les fonds ont permis à la CE de participer au dialogue sur les politiques de réforme ; ii) ce dialogue à son tour a contribué à la définition de politiques de qualité ainsi qu'au pilotage de leur mise en œuvre ; iii) les matrices de mesures / conditionnalités ont permis de 'marquer' des passages cruciaux pour la mise en œuvre de ces réformes. Ceci a permis aux trois bailleurs de fonds de suivre de près la mise en œuvre, et au gouvernement de se sentir épaulé sur des dossiers déterminants.

Bilan des interventions sectorielles de la CE

Comme anticipé à la QE 2 (Tableau 7), le sous-secteur 'Commerce extérieur et intégration économique' a reçu environ 9% des allocations totales de la CE sur la période 1995-2008, soit 100.000.000 €. L'appui de la CE dans ce domaine s'est exprimé soit par un appui budgétaire - Programme d'Appui à l'Intégration (PAI), approuvé en 2008, soit au travers de projets - Programme d'Appui à la mise en œuvre de l'Accord d'Association (P3A) de 2004 et Programme d'Appui à l'Accord d'Association et au Plan d'Action (P3A2) approuvé en 2007.

L'appui fourni par la CE a contribué au démantèlement tarifaire [cf. CJ 4.1]

Un objectif stratégique du processus de Barcelone est la création d'une Zone de Libre-échange EuroMed à partir de 2010. Cela s'est traduit par la signature d'Accords d'Association avec l'essentiel des pays partenaires méditerranéens. Ces accords prévoient une libéralisation significative (compatible

OMC) mais graduelle (12 ans) et asymétrique des échanges : quasi complète pour les marchandises, significative pour les produits agricoles agroalimentaires et de la pêche et éventuelle pour les services (clause de rendez-vous). L'Accord d'Association UE-Tunisie (entré en vigueur le 1er Mars 1998), outre la définition des objectifs, domaines, obligations et échéances pour chacune des parties, établit aussi les instruments du dialogue. Dans ce cadre, certaines instances visent le dialogue politique (Conseil d'association UE-Tunisie et le Comité d'Association); d'autres (sous-comités techniques et sectoriels ou groupes de travail) permettent de passer en revue les questions techniques et sectorielles qui ressortent de la mise en œuvre de l'accord d'association et du Plan d'Action PEV. En particulier, le suivi de la mise en œuvre de l'Accord d'Association Tunisie-UE en matière de démantèlement tarifaire se déroule dans le cadre des réunions sectorielles du Sous-comité Industrie, Commerce et Services qui permettent de passer en revue les questions de politique industrielle et commerciale sur le plan bilatéral et régional. À ces réunions il faut ajouter les contacts dans le cadre régional euro-méditerranéen, ainsi que les nombreux contacts informels tant au niveau ministériel qu'au niveau des hauts fonctionnaires. (I.4.1.1)

Dès le début, la Tunisie a été le partenaire Euro-Med le plus avancé sur la voie de l'introduction de la zone de libre-échange avec l'Union européenne. Le démantèlement des droits de douane a débuté en 1996, soit avant l'entrée en vigueur de l'accord d'association UE-Tunisie en 1998. À l'exception des produits agro-alimentaires, l'échéancier convenu a été rigoureusement suivi et les droits sur les importations de l'UE sont passés d'environ 100% en 1996 à 4% en 2007, trois ans avant 2010. (I.4.1.2)

De plus, dans le cas de la Tunisie, la libéralisation des échanges et le démantèlement tarifaire associés aux Accords d'Association n'ont globalement pas eu d'impact fiscal négatif grâce à une compensation des différents gisements fiscaux. Certes les recettes douanières ont sensiblement chuté, passant de 19,6% des recettes fiscales en 1996 à 5,7% en 2008, mais elles ont été compensées dans un premier temps par une augmentation sensible des recettes de TVA (de 26,7% en 1996 à 33% en 2001), puis dans un second temps par une forte augmentation de la fiscalité directe (de 23,6% en 1996 à 33,6% en 2002, puis à 44,2% en 2008), alimentée par la forte croissance du secteur exportateur (voir tableaux dans la matrice en annexe).

L'exemple tunisien montre donc que la libéralisation des échanges n'est pas nécessairement synonyme de pertes de recettes fiscales et de contraction des finances publiques, pour autant que cette transition soit soutenue par des politiques économiques et commerciales appropriées aux différents niveaux : politique (Ministère des Finances), administratif (l'administration des finances et en particulier les régies fiscales). Enfin, il faut souligner que la relative neutralité de la transition fiscale en Tunisie, en termes de pression fiscale (restée autour de 20,5%), a également facilité son acceptation. (I.4.1.3)

Les thèmes du commerce extérieur et de la facilitation des échanges sont abordés soit dans le cadre du dialogue politique lié à la mise en œuvre de l'AA, soit dans le cadre de plusieurs programmes de la CE, notamment les FAS, mais aussi d'autres programmes d'envergure plus globaux tels que les programmes d'appui à la mise en œuvre de l'Accord d'Association et du Plan d'Action Voisinage (P3A e P3A2). Ceci dit, le thème du démantèlement tarifaire fait surtout l'objet des FAS. Si la FAS I a mis l'accent sur l'élimination des restrictions quantitatives aux importations, sur les réductions tarifaires et sur l'élimination des droits compensatoires de douanes⁷², les autres FAS ont plutôt porté sur le soutien aux réformes économiques entreprises par les autorités tunisiennes afin de créer un environnement macroéconomique stable, moderniser l'économie et préparer le pays à tirer parti des opportunités et à faire face aux défis découlant de la mise en place de la zone de libre-échange avec l'Union européenne.⁷³

⁷² Voir les conditionnalités spécifiques [satisfaites] prévues par la composante I. Cadre Macro-économique : Section Commerce Extérieur / Libéralisation Commerciale de la FAS I à l'annexe 12.

⁷³ Voir les conditionnalités spécifiques [satisfaites] prévues par les composantes « A. Stabilité du Cadre Macro-économique » de la FAS III et « 3. Cadre macroéconomique, Axe 'Maintenir un cadre macroéconomique solide et réactif » visant le renforcement de la stabilité du cadre macro-économique par : (i) des mesures de gestion active de la dette extérieure, devant réduire le taux d'intérêt moyen implicite du service de cette dette et, par-là, desserrer la contrainte qui pèse sur le compte courant et sur le financement extérieur de l'investissement productif ; et (ii) la

Cela met en évidence une véritable approche cluster de la CE visant à soutenir le gouvernement dans les différents défis liés au processus de libéralisation : d'une part la définition de conditionnalités de résultats qui ont créé une sorte de discipline externe en termes de **démantèlement tarifaire** et d'autre part la définition de conditionnalités de processus qui – à travers l'établissement d'un tableau de bord opérationnel - a permis au gouvernement et aux bailleurs de fonds de suivre de près certains passages cruciaux des réformes. Ces passages visaient la compensation des différents gisements fiscaux et, par là même, l'absence d'impact fiscal négatif lié à la mise en place de la zone de libre-échange avec l'Union européenne.

Dans ce cadre, la contribution de la CE à la réalisation de ces résultats peut être due à plusieurs mécanismes / facteurs :

- ✓ l'AA a créé un cadre politique favorable et une grande opportunité économique pour que le gouvernement puisse continuer avec plus de vigueur le processus global d'intégration compétitive dans les marchés internationaux. L'AA, avec ses accords sectoriels et les programmes d'appui spécifique de mise en œuvre, a aussi aidé le gouvernement à définir le tableau de bord de la réforme du commerce international et du marché intérieur ;
- ✓ les instruments de dialogue liés à l'AA et aux FAS et les instruments d'assistance technique (P3A) – surtout le projet de jumelage 'Modernisation de l'administration fiscale' - ont soutenu le processus global des réformes, notamment à travers le renforcement du cadre réglementaire et institutionnel ; (voir au CJ 4.3 pour plus de détails sur le P3A)
- ✓ les FAS – surtout la FAS I où la libéralisation des échanges avait une place importante, et les FAS III et IV - à leur tour, ont permis aux trois partenaires intéressés d'effectuer conjointement avec le gouvernement un suivi rapproché de la mise en œuvre du processus de réforme. En particulier,
 - le déboursement des fonds a permis l'ouverture d'un espace de dialogue et a fourni l'occasion pour entamer des discussions autour des politiques de réforme entre le gouvernement et les bailleurs de fonds ;
 - le dialogue sur les politiques a facilité les discussions autour des réformes, en contribuant à la définition de politiques de qualité – y compris de fortes négociations à l'occasion de certaines échéances - ainsi que le pilotage de leur mise en œuvre ; comme démontré par la phase de terrain.
 - les matrices de mesures / conditionnalités, ont permis de souligner l'importance de passages cruciaux pour la mise en œuvre de ces réformes. Cela a permis aux trois bailleurs de fonds (CE, BAD, BM) de suivre de près la mise en œuvre, et au gouvernement de se sentir épaulé sur des dossiers déterminants. (I.4.1.4 & I.4.1.5)

L'appui fourni par la CE a contribué à la suppression des obstacles non tarifaires [cf. CJ 4.2]

Simultanément, le gouvernement a mis en place toute une série d'actions visant le renforcement du cadre législatif, réglementaire et de gestion (capacités techniques et institutionnelles) de mise en œuvre du processus de libéralisation des échanges. Les efforts déployés par le gouvernement à partir de 1994 - souvent avec l'appui des bailleurs de fonds engagés dans les opérations d'appui budgétaire général ainsi que l'appui spécifique de la CE, notamment à travers le programme d'Appui à l'Accord d'Association (P3A), ont entraîné la modification de plusieurs procédures dans un but de simplification et de transparence. Cette modification, à la fois législative et procédurale, est dans sa phase finale de mise en œuvre, et a permis :

1. L'harmonisation du code des douanes avec le code communautaire. La réorganisation de la Direction Générale des Douanes a commencé en 1994 et s'est poursuivie avec l'application - depuis le 1er Janvier 2000 – de la Nomenclature Combinée de l'UE. La nomenclature douanière révisée a été adoptée fin 2007 et intègre les principales modifications de la nomenclature combinée

préparation d'un plan d'élargissement de l'assiette fiscale, destiné à donner aux finances publiques un degré plus élevé de flexibilité et de viabilité à long terme face aux évolutions fiscales imprimées par l'exécution de l'AA et aux autres impacts fiscaux liés à l'intégration de l'économie tunisienne dans les marchés internationaux. Pour plus de détail voir à l'annexe 12.

de l'UE ainsi que la création de 46 nouvelles lignes tarifaires. Un nouveau Code des douanes, qui vise le renforcement de la compétitivité économique du pays et le respect de ses engagements internationaux dans le domaine douanier, a été adopté en juin 2008, et les textes réglementaires d'application sont en cours d'élaboration. [Résultats attendus et conditionnalités de la FAS I – voir annexe 12] (I.4.2.3)

2. La rationalisation et la modernisation des procédures administratives de dédouanement. Parmi les principales modifications : i) l'adoption à partir de 2001 d'un nouveau système d'information douanier - SINDA 2000, qui permet le dédouanement automatique des marchandises ainsi que la constitution d'une base de données du tarif intégré en fonction sur tout le territoire douanier ; ii) la mise en place depuis février 2000, d'un réseau informatique Tunisie TradeNet (TTN) qui relie les différents intervenants dans les procédures du commerce extérieur en Tunisie (Banques, Administrations, Douanes, agents maritimes, et transitaires,...) ; iii) l'introduction en 2005 d'une application client destinée aux utilisateurs de TTN, qui relie la plateforme d'échange électronique TTN et le système informatique utilisé par les douanes (SINDA), opérationnelle et utilisée quotidiennement. ; iv) la mise en œuvre de plusieurs projets de jumelages dans le cadre du P3A visant la modernisation du système de formation douanière en vue d'améliorer les qualifications, assurer une meilleure gestion des ressources humaines et renforcer les capacités des services de la Douane. [voir FAS III – Objectif B.3 Simplification des procédures pour la création et l'opération des entreprises privées et accélération du processus de dédouanement et mesures correspondantes et fiche projet du P3A]

Grâce à ces améliorations, des avancées importantes ont été enregistrées :

- ✓ Aujourd'hui, 82% des déclarations sont traitées par Tunisie Trade Net. L'administration en ligne a permis une réduction des temps d'échange et a diminué les coûts des transactions pour les exportateurs.
- ✓ Le nombre de procédures requises dans les importations et exportations a été réduit respectivement à sept et à cinq. À la fin des années 1990, elles étaient de 19 et 15, demandant huit jours pour être accomplies, contre moins de deux, aujourd'hui.
- ✓ Le délai moyen de séjour des marchandises au port a été réduit de 10 jours entre 1997 et 2007 (de 18 à 8 jours).
- ✓ 40% des entreprises considèrent les contraintes douanières comme faibles ou modérées en 2005, contre 20% en 2002 (enquête conduite par l'Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives - ITCEQ en 2005).
- ✓ La Tunisie est classée 32ème sur 121 pays au sein de l'indicateur « efficacité de l'administration douanière » dans le Rapport Annuel 2009 du forum économique mondial de Davos. Pour cet indicateur, la Tunisie est le premier pays en Afrique et le 3ème dans le monde arabe, derrière Bahreïn (16ème) et les Emirats Arabes Unis (19ème). Elle devance la Jordanie (36ème), le Maroc (51ème), l'Egypte (65ème), l'Italie (48ème), le Portugal (35ème) et la Turquie (56ème). (I.4.2.3)

3. La réduction des délais de remboursement des crédits de TVA au profit des exportateurs. À partir de l'année 2000, ces délais ont été réduits à une semaine à compter de la date d'introduction de la demande. D'autres modifications au système ont été apportées pour le rendre plus compétitif et éviter des distorsions. Un impôt de 10% sur les bénéficiaires des opérations d'exportation des entreprises exportatrices a été établi à compter du 1er janvier 2008 et le nombre des taux de TVA a été rationalisé. [voir FAS III – Objectif B.3] (I.4.2.5)

4. Des progrès dans l'alignement de la législation horizontale et sectorielle, ainsi que dans l'organisation institutionnelle et la mise à niveau de l'infrastructure associée (normalisation, accréditation, métrologie, statistiques ...) (I.4.2.1). Ces dernières années, la Tunisie a réalisé des progrès en termes de réglementations techniques pour la libre circulation des biens, et les initiatives suivantes sont en cours :

- les négociations vers un Accord sur l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels (ACAA) avancent bien, notamment dans les secteurs électrique et des matériaux de construction. En revanche, bien que l'AA de 1995 mentionne la libéralisation du secteur des

services, aucune initiative de coopération ne concerne encore ce secteur et le thème n'a été abordé que récemment par l'établissement d'une table régionale (après Marrakech 2006)

- l'existence d'une législation horizontale pour la normalisation et l'accréditation ainsi que les législations sectorielles ; la loi relative à la création de l'Agence Nationale de Métrologie a été publiée en février 2008 et l'Agence est opérationnelle depuis janvier 2009, tandis que la loi sur l'accréditation a été adoptée et est conforme à la pratique européenne. Depuis janvier 2008, la Tunisie est membre affilié des organismes européens de normalisation CEN et CENELEC.
- la révision de la loi sur la protection des consommateurs, du décret relatif aux contrôles à l'importation et à l'exportation ainsi que de la loi sur la sécurité alimentaire en vue de leur harmonisation avec les normes de l'UE.

En ce qui concerne le processus d'harmonisation des cadres réglementaires avec ceux des pays maghrébins et sud méditerranéens, il faut remarquer que les résultats de l'application de l'**accord de libre-échange d'Agadir**⁷⁴ sont plutôt mitigés (progression légère) et la valeur des échanges commerciaux entre les quatre Etats (la Jordanie, l'Égypte, la Tunisie et le Maroc) reste faible, entre autre à cause de la présence de barrières non tarifaires. (I.4.2.2)

Comme pour le démantèlement tarifaire, la libéralisation des échanges et la convergence des standards commerciaux avec l'UE font partie des axes prioritaires d'intervention de la CE. Ces thèmes sont abordés soit par les programmes d'appui budgétaire tels que les FAS soit par des programmes d'envergure plus globaux tels que les programmes d'appui à la mise en œuvre de l'Accord d'Association et du Plan d'Action Voisinage (P3A e P3A2). Au-delà des remarques formulées en relation au critère de jugement précédent qui restent valables, il faut toutefois ici souligner l'importance du Programme d'Appui à l'Accord d'Association (le P3A) qui a favorisé le renforcement des capacités institutionnelles de l'administration à travers la mise en œuvre de projets de jumelage dans le domaine de la facilitation du commerce et la diversification des échanges (modernisation des services phytosanitaires et vétérinaires, modernisation des services de la douane, évaluation de la conformité et de surveillance du marché)⁷⁵. Si certaines remarques relatives à la réalisation des résultats spécifiques prévus par des projets de jumelage peuvent être formulées, cela n'est pas encore possible au niveau du programme⁷⁶. Ce que l'on peut noter à ce stade c'est :

- la forte pertinence du P3A en général et des projets financés qui vont tous dans le sens de la mise en œuvre de l'Accord d'Association⁷⁷ ;

⁷⁴ Signé en février 2004 l'accord d'Agadir prévoyait l'instauration d'une zone de libre-échange qui regroupe, dans une première étape, la Tunisie, le Maroc, l'Égypte et la Jordanie, tout en restant ouverte à l'adhésion d'autres pays arabes méditerranéens, signataires d'Accords d'Association avec l'UE.

⁷⁵ Parmi les projets de jumelages: i) Modernisation de la politique de formation douanière ; ii) Renforcement des capacités de la douane en matière de règles d'origine, de régimes suspensifs et de communication ; iii) Renforcement des services du contrôle phytosanitaire ; iv) Renforcement des services du contrôle vétérinaire ; v) Appui à l'administration tunisienne pour la préparation d'accords de reconnaissance mutuelle avec l'UE dans le domaine de l'évaluation de la conformité ; vi) Assistance technique pour le renforcement des capacités des services de la douane en matière d'audit informatique ; vii) Assistance technique pour le renforcement des services de la douane en audit informatique.

⁷⁶ À titre d'exemple **Le projet de modernisation du système de formation douanière** inscrit dans le POA 2005 avec un montant total de 360.000 € dont les objectifs spécifiques comportaient trois volets : i) Mettre en œuvre une stratégie de formation douanière (initiale et continue) ; ii) Moderniser les méthodes et les moyens de la formation douanière ; iii) Permettre à tout le personnel de la Douane de bénéficier de la formation, **est sur la bonne voie** pour atteindre ses objectifs. En fait, des transferts non négligeables ont été opérés sur des outils pédagogiques novateurs, et un réseau de formation à distance et un référentiel systématique d'emplois et de performances pour la formation et la gestion des personnels ont été mis en place ; les inscriptions au programme de formation sont à la hauteur et le parcours des sessions de formation a été défini (valeur en douane, lutte contre la fraude, éthique douanière, dédouanement des marchandises..) Rapport d'évaluation à mi-parcours du « Programme d'appui à la mise en œuvre de l'Accord d'Association EU – Tunisie (P3A) » et d'identification de la seconde phase (2PA) 2007/134012; août 2007.

⁷⁷ La plupart des projets financés appartiennent à l'axe 'Facilitation du Commerce et Diversification des Echanges' : modernisation des services phyto-veto, modernisation des services des douanes, évaluation de la conformité et de surveillance du marché (la liste complète des projets financés est présentée dans la fiche du projet à l'annexe 11, volume 2).

- l'innovation introduite dans la coopération entre la CE et la Tunisie avec le P3A - programme qui a permis de fournir un appui adapté aux institutions publiques contribuant à la mise en œuvre de l'Accord d'Association « AA » en mobilisant l'expertise technique publique des Etats membres, à travers le jumelage, instrument clef de la politique européenne de voisinage). La formule jumelage a permis de fournir un appui institutionnel à travers l'établissement d'un partenariat entre deux institutions réellement homologues, difficile à mobiliser par d'autres moyens ; et
- la flexibilité et la gestion dynamique du P3A qui a permis à certains projets d'être mis en place à des moments critiques pour les administrations concernées. À titre d'exemple, l'évaluation à mi-parcours du P3A constate que : « Afin d'améliorer l'accès au marché des produits tunisiens sur le marché de l'UE, la problématique des barrières non tarifaires et des normes sanitaires et phytosanitaires est un enjeu de taille et le P3A a permis par le biais des jumelages « véto » et « phyto » d'aller dans ce sens en faisant des propositions d'amélioration du cadre juridique, en rendant plus transparent l'ensemble des procédures et en apportant des expertises diverses sur de nouvelles pratiques de contrôle. »⁷⁸

L'appui fourni par la CE a contribué à la facilitation des échanges [cf. CJ 4.3]

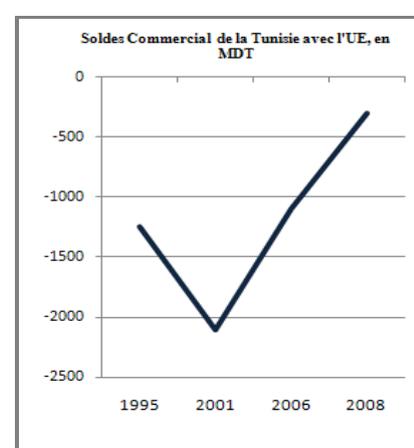
Contrairement aux craintes initiales, le démantèlement tarifaire n'a pas eu d'effet négatif. Depuis une augmentation des soldes négatifs des échanges entre la Tunisie et l'UE au cours de la période 1995-2001 (de -1250 MDT à -2102 MDT), on note un rééquilibrage des échanges avec une forte contraction de l'excédent commercial avec l'UE (-1100 MDT en 2006 et 303 en 2008), (voir Figure 7).

Les échanges UE-Tunisie ont plus que doublé en valeur depuis la signature de l'AA (de 9.416 MDT en 1995 à 25.122 en 2006, puis 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 (voir I.4.3.2 dans la matrice d'évaluation en annexe).

La libéralisation et le développement des échanges ont bien progressé entre 1995 et 2008. Globalement, la croissance des exportations a été particulièrement forte, tandis que les importations ont augmenté à un rythme moindre ce qui a permis de réduire le déficit commercial. En particulier, le démantèlement tarifaire a permis une accélération de l'intégration du pays dans le marché mondial, encouragée par l'intégration dans le marché européen: en 2001, 80% des exportations de la Tunisie étaient destinés à l'UE et l'UE représentait 71% des importations de la Tunisie. Ces pourcentages ont quelque peu baissé mais restent élevés en 2006 et en 2008 : respectivement 77,2% et 72% des exportations tunisiennes sont destinées à l'UE et l'UE représente 66,5% et 57,3% des importations de la Tunisie, mais en même temps le commerce international global (importations + exportations) augmente plus rapidement (voir la matrice en annex).

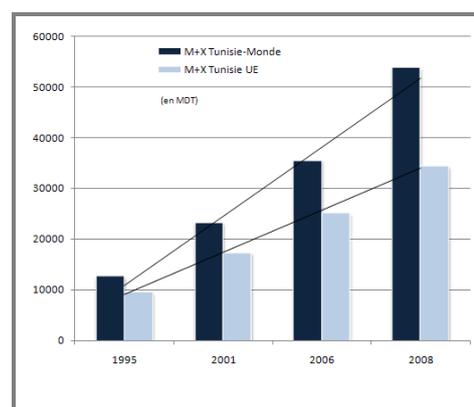
La forte concentration géographique des exportations

Figure 7 : Solde Commercial Tunisie-UE



Source : INS

Figure 8 : Importations-Exportations



Source : INS

⁷⁸ Rapport d'évaluation à mi-parcours du « Programme d'appui à la mise en œuvre de l'Accord d'Association EU – Tunisie (P3A) » et d'identification de la seconde phase (2PA) 2007/134012 – V1 ; août 2007.

tunisiennes a été une opportunité favorisant 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.

Le fait que le commerce extra-UE augmente plus rapidement que le commerce avec l'UE est considéré parfois comme un signe de faiblesse des hypothèses d'intégration euro-méditerranéenne⁷⁹. 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 ont accru la compétitivité globale de l'économie, avec des retombées sur les échanges avec le reste du monde.

Enfin, il faut remarquer que le degré d'ouverture (exprimé en pourcentage du PIB) des 4 Etats membres de l'accord d'Agadir (Égypte, Jordanie, Maroc et Tunisie) s'est accru depuis l'an 2000 (de 31,5% à 35,6% en 2004 ; parmi les quatre pays, la Tunisie enregistre un degré d'ouverture significativement plus élevé, à la fois par rapport à la moyenne des pays partenaires méditerranéens et par rapport à la moyenne des Etats membres de l'Union européenne (plus de 10% de différence dans les deux cas). (I.4.3.2)

La structure des exportations est restée plus au moins stable, avec une nette prépondérance des exportations dans le secteur des industries manufacturières non alimentaires (toujours au dessus de 70% même si 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. On note une tendance similaire, avec des différences moindres, pour les importations. (I.4.3.3)

Puisque les réformes achevées par le gouvernement ont permis l'essor du commerce international tunisien, et puisque l'AA représente le cadre partenarial dans lequel ces réformes se sont développées et ont été menées à bien grâce, aussi, aux programmes d'appui de la CE, on peut donc parler d'une contribution de la coopération de la CE aux effets importants de croissance économique examinés. Au-delà des contributions spécifiques des programmes d'appui budgétaire (les FAS) et du P3A mis en évidence dans les CJ précédents, on peut aussi noter la contribution du programme statistique MEDSTAT II (financement CE, enveloppe régionale) ainsi que celle du jumelage (P3A) pour le développement du système d'informations statistiques sur les entreprises au bénéfice de l'Institut National de la Statistique. En particulier, le dernier rapport de MEDSTAT (octobre 2009) confirme qu'en Tunisie, la collecte et le traitement des données relatives au commerce sont très efficaces en dépit de certaines limitations en termes de ressources humaines disponibles. (I.4.3.1 et I.4.3.4).

⁷⁹ CASE, CSER, CEPS, Economic Integration in the Euro-Mediterranean Region, 2009

5.5. QE 5: RESSOURCES HUMAINES

Q E 5: Dans quelle mesure les interventions CE en faveur des ressources humaines ont-elles contribué à la mise en œuvre des réformes sectorielles et à une meilleure qualité des services d'éducation et formation professionnelle, et ont-elles amélioré l'employabilité, en particulier des jeunes?

RESUMÉ

Avec une allocation de 305 M€ (25% de l'enveloppe globale), la CE a fortement soutenu le développement des ressources humaines en Tunisie, en assurant la continuité, et en adressant les différentes composantes du système éducatif (primaire, secondaire et supérieur), ainsi que son intégration dans le marché du travail.

Les programmes de la CE ont contribué à la mise en œuvre de réformes sectorielles par l'octroi de ressources financières (principalement d'aide budgétaire avec des conditionnalités sectorielles) et d'assistance technique. La valeur des ressources financières octroyées par la CE couvre entre 10 et 20% du coût de chaque réforme/programme, et entre 30 et 60% de l'écart de financement de ces réformes (c'est-à-dire, les ressources nécessaires pour les mener à bien, en plus des ressources nationales).

L'appui de la CE s'est manifesté au niveau de la définition et de la mise en œuvre des réformes grâce à un appui continu au cours des années, ainsi que par un dialogue technique développé autour des programmes d'appui budgétaire. L'assistance technique associée aux différents programmes a permis l'amélioration du pilotage du secteur de l'éducation et de la formation professionnelle par l'adoption du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) dans tous les sous-secteurs ; le renforcement des capacités d'analyse statistique et de prévision des besoins du marché du travail et de l'économie ; et l'élaboration de nouvelles lois d'orientation en 2008 qui font le lien entre éducation et formation professionnelle et avec l'enseignement supérieur.

Les résultats associés à ce soutien sectoriel de la CE concernent l'amélioration quantitative et en partie qualitative de l'offre et des services éducatifs (augmentation des effectifs et amélioration de la capacité d'accueil dans tous les sous-secteurs y compris la formation professionnelle), avec des impacts notables au niveau du premier cycle de l'éducation de base, mais plus mitigés dans les niveaux supérieurs et notamment dans l'employabilité des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur (DES) qui représentaient 10,9% du total des chômeurs en 2007 contre 9,6% en 2006 et 8,4% en 2005.

Malgré les défis qui restent à affronter et les limites du processus réformateur, notamment en ce qui concerne l'employabilité des jeunes, il faut souligner que l'appui de la CE au secteur de l'éducation a aussi contribué à la décentralisation du système scolaire, aidant ainsi le processus de réduction des disparités régionales et d'inclusion sociale. Les acquis en ce sens méritent d'être consolidés par un effort effectif de décentralisation des politiques d'éducation et de leur gestion. Une telle transformation bénéficierait également d'une décentralisation des politiques sectorielles qui restent encore fortement centralisées et de la formulation de programmes de développement local, intégrant les priorités économiques et formatives adaptées aux différents contextes du pays.

Bilan des interventions sectorielles de la CE

Pendant la période de référence, la CE a **alloué environ 305 M€** pour des initiatives dans ce macro-secteur, équivalents à **25%** de l'enveloppe globale.

Tableau 10 : Répartition sous-sectorielle des interventions de la CE⁸⁰

Domaines d'intervention	Montant alloué	% secteur	% Coopération Totale
Education supérieure	121.000.000,00	39,68%	10,10%
Formation professionnelle	69.726.292,56	22,86%	5,82%
Protection Santé ⁸¹	40.554.381,65	13,30%	3,39%
Education de base/primaire	39.794.475,10	13,05%	3,32%
Education secondaire	30.000.000,00	9,84%	2,50%
Emploi	3.884.528,08	1,27%	0,32%
Total	304.959.677,39		25 %

Source : CRIS et élaboration DRN

Cadre institutionnel et contribution de la CE à son évolution [cf. CJ 5.1]

La période considérée par l'évaluation a vu une évolution importante au niveau institutionnel qui commence en 2002 et est toujours en cours, mais a déjà apporté des résultats significatifs. À partir de 2002 le cadre institutionnel du secteur éducation est modifié avec le regroupement sous un seul ministère, le Ministère de l'Éducation et de la Formation Professionnelle (MEF), de l'Éducation de base, de l'éducation secondaire et de la Formation professionnelle. D'autre part le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS⁸²) a été créé avec pour responsabilité de mettre en œuvre la politique sectorielle et de coordonner et mettre à niveau les établissements universitaires et de recherche, en collaboration avec d'autres ministères thématiques (Santé Publique; Technologies de la Communication; Agriculture et Ressources Hydrauliques; Affaires Sociales, de la Solidarité et des Tunisiens à l'Étranger; Tourisme; etc. ...).

Les attributions du MEF (décret 2002-2950) indiquent déjà un premier pas vers l'articulation entre les sous-secteurs ainsi qu'avec le MESRS. La constitution du Conseil Supérieur pour le Développement des Ressources Humaines en 2002 pour l'orientation de la politique nationale en matière d'éducation, formation professionnelle et enseignement supérieur et la création des Directions Régionales de l'Éducation et de la Formation Professionnelle en 2007 sont une autre indication de ce processus d'articulation. Le tournant pour l'articulation du secteur semble avoir été pris en 2008 avec les nouvelles lois pour l'éducation (2008-9), la formation professionnelle (2008-10), l'enseignement supérieur (2008-19) et le décret 2008-2876 pour la formation professionnelle. Cette articulation se fait

⁸⁰ La liste complète des interventions avec les détails relatifs est présentée dans l'inventaire à l'annexe 13.

⁸¹ Il faut rappeler que cette question évaluative se focalise sur les sous-secteurs de l'éducation et de la formation professionnelle. Bien qu'importante, la contribution des interventions de la CE dans le secteur de la santé (notamment par le biais du Programme d'Appui à l'Assurance Maladie, 40 M € sous forme d'appui budgétaire) n'a pas fait l'objet d'analyse spécifique. Néanmoins, on peut rappeler que l'évaluation finale du Programme d'Appui à l'Assurance Maladie (2010), a permis de souligner d'une part le succès remarquable de la mise en place du nouveau régime d'assurance maladie et la création, en 2008, d'une caisse unique, la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), qui, en l'espace de quelques années, a consolidé ses structures et a amélioré ses prestations et ses performances ; et d'autre part que – « en raison du faible montant de la convention de financement par rapport aux sommes payées par la CNAM aux fournisseurs de soins, l'impact du programme d'appui sur la réforme s'est limité à deux aspects : *un accélérateur* de décisions en raison des dates butoirs imposées dans les conditionnalités ; *un effet miroir* provenant des questions posées aux responsables tunisiens par les consultants en charge du suivi des conditionnalités ». Source : Evaluation finale du programme d'appui à la Réforme de l'Assurance Maladie en Tunisie, Rapport Final, HTSPE Limited, 2010.

⁸² Source : <http://www.mes.tn>

au nom de l'employabilité et de la qualité de l'éducation et se concrétise institutionnellement par la création d'un Baccalauréat professionnel 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. Pour l'enseignement supérieur, l'employabilité est mise au centre de la mission des universités.

Parallèlement à ce processus, on observe une amélioration des capacités de planification et d'analyse statistique ainsi que de programmation financière avec la constitution du Bureau d'Etudes, Planification et Programmation (BEPP) au MEF et au Ministère de l'Enseignement Supérieur. Ces bureaux, dans les deux cas rattachés aux niveaux les plus élevés de l'organigramme (Secrétaire Général pour le premier, Cabinet pour le deuxième), ont des fonctions similaires de collecte et d'analyse des statistiques sectorielles et d'élaboration de plans sectoriels et de leur suivi. De plus, au niveau de la FP, la nouvelle loi a prévu la création d'un Observatoire des compétences dont l'objectif est d'étudier les orientations du marché du travail pour savoir répondre rapidement à ses besoins par une formation pertinente. Les BEPP sont aussi chargés de la détermination du coût des réformes et des besoins financiers à moyen terme (Cadre des dépenses à moyen terme - CDMT). Après avoir commencé l'exercice du CDMT en 1999 avec l'éducation de base, le MEF a élaboré un CDMT sectoriel en 2007 pour la période 2007-2010 et devait produire un CDMT consolidé de l'Education et de la Formation Professionnelle en 2009. De son côté le MESRS a élaboré un CDMT en 2004 et le développe actuellement au niveau des établissements universitaires. Les deux ministères sont aussi parmi les ministères pilotes choisis par le Gouvernement pour l'introduction de la GBO, et l'harmonisation entre CDMT et GBO est prévue pour 2011.

Les programmes de la CE sont intervenus sur certains de ces aspects institutionnels et notamment sur l'introduction de la méthode et l'utilisation du CDMT pour la planification du financement sectoriel, par l'intermédiaire d'une assistance technique spécifique dans tous les programmes financés. Le CDMT a été soit une pré-condition, soit un indicateur pour le décaissement des appuis budgétaires. Dans ces appuis budgétaires (programmes d'éducation de base, secondaire, enseignement supérieur et MANFORM II), on trouve aussi des indicateurs de résultats liés aux décaissements des tranches variables, visant des aspects institutionnels spécifiques qui se réfèrent à l'amélioration du pilotage du secteur, à l'élaboration des politiques sectorielles etc. Bien qu'il ne soit pas facile de définir de manière précise la contribution de la CE à toutes les améliorations institutionnelles⁸³, nous pouvons anticiper une contribution importante pour certains résultats sur la base des évaluations finales existantes des deux programmes financés par la CE (Education de base et MANFORM I) et des entretiens effectués pendant la phase de terrain. Pour le programme d'appui à l'éducation de base, l'évaluation souligne la qualité du dialogue entre la Délégation et les autorités tunisiennes qui a contribué à la mise en œuvre d'une stratégie sectorielle équitable et budgétairement soutenable. L'évaluation finale du programme MANFORM I indique que ce programme a largement contribué à la nouvelle loi pour la FP qui introduit, entre autre, l'articulation avec l'éducation secondaire et supérieure et établit la réforme pour la période 2007-2011. Plus en général, en termes de gouvernance régionale en Tunisie, les entretiens ont souligné le rôle joué par les programmes de la CE dans le domaine de l'éducation (par l'introduction et le suivi de conditionnalités spécifiques) en appui à l'autonomie des universités et à la création des observatoires dans toutes les universités, et en termes de renforcement des directions régionales de l'éducation (projets de région éducatives, renforcement des capacités de planification au niveau des 24 régions).

Au niveau institutionnel, la mise en œuvre effective des changements indiqués et leur viabilité restent à vérifier, notamment en termes d'articulation entre les secteurs de décentralisation, de partenariat avec le secteur productif et d'utilisation des outils développés pour la prévision du coût des réformes et des besoins du marché de travail. (I.5.1.1 & I.5.1.2 & I.5.1.3 & I.5.1.4 & I.5.1.5 & I.5.1.6)

⁸³ Par exemple, dans le cas du secteur enseignement supérieur, le programme de la Banque Mondiale, a aussi visé des aspects institutionnels avec des objectifs analogues à ceux du programme de la CE

Amélioration de la qualité et quantité de l'offre et contribution de la CE [cf. CJ 5.2]

Sur la base du contenu des conventions de financements, tous les programmes financés par la CE en appui au développement des RH s'inscrivent dans l'appui au financement des programmes et stratégies sous-sectorielles du Gouvernement avec lesquels il y a un partage des objectifs.

Les programmes de la CE se sont par la suite concentrés sur des aspects spécifiques de programmes/stratégies nationales par l'intermédiaire d'actions précises (comme dans le cas de MANFORM I) ou d'indicateurs de résultats pour le décaissement des tranches variables des appuis budgétaires. En général, les programmes de la CE ont surtout visé l'amélioration équitable de la qualité de l'offre en ciblant l'approche méthodologique (introduction de l'approche par compétences, révision et modernisation des profils), la formation des enseignants et leur encadrement, la décentralisation scolaire (renforcement des établissements dans les zones prioritaires marginalisées) pour une meilleure pertinence de l'enseignement avec le territoire, le pilotage du secteur via l'appui à la recherche sur l'éducation, à l'analyse des statistiques et à l'amélioration de la capacité prévisionnelle des besoins de l'économie, ainsi que le partenariat sous différentes formes avec le secteur productif.

En termes financiers, la contribution de la CE a été significative dans sa globalité (193 M€ entre 1997 et 2008). Elle a été continue car elle a accompagné le processus de réforme depuis 1995 en suivant les sous-secteurs prioritaires identifiés par le Gouvernement, et a couvert les différents sous-secteurs de l'éducation (ce qui n'est pas le cas des autres bailleurs). Au niveau des sous-secteurs, les programmes de la CE ont représenté en général entre 10% (MANFORM I) et 20% (éducation de base) du coût du programme de financement du gouvernement. Ce montant est particulièrement significatif si on le rapporte aux besoins résiduels de financement, notamment pour MANFORM II, dont l'appui CE représente environ 60% de ces besoins, selon le CDMT. Il est important de souligner que d'autres bailleurs ont joué un rôle significatif dans l'appui au développement des ressources humaines, notamment la BM, le FADES, mais aussi des bailleurs bilatéraux comme la France et l'Allemagne, avec des montants souvent similaires à ceux de la CE au niveau des sous-secteurs. Ainsi, et sur la base de la taille de chaque financement, la contribution de la CE aux résultats atteints n'est pas plus significative que d'autres, ni facilement identifiable, sauf pour MANFORM I, compte tenu de la modalité de financement utilisée des autres programmes, c'est-à-dire l'appui budgétaire.

En termes d'orientation stratégique des réformes de l'éducation et compte tenu des acquis de la Tunisie par rapport aux objectifs du millénaire pour le développement (OMD), la contribution⁸⁴ de la CE a visé principalement l'amélioration de la qualité et l'équité de l'offre en promouvant l'approche⁸⁵ « par compétences » et la professionnalisation des cadres (enseignants, professeurs) et en soutenant la 'Politique d'éducation prioritaire' du gouvernement pour une mise à niveau des établissements scolaires défavorisés (ex. dans les zones rurales) ainsi qu'une amélioration de l'accès des étudiants aux technologies de 'information et de communication (TIC). Des conditionnalités dans ce sens ont été incluses dans les programmes d'aide budgétaire sectorielle (ABS) de la CE.

L'amélioration des compétences des cadres du système éducatif s'est accompagné d'un processus de décentralisation concrétisé par un transfert de compétences et de responsabilités aux Directions Régionales de l'Éducation (DRE) et par un soutien aux Centres régionaux de formation continue (CREFOC), dont l'harmonisation a été assurée par la création (par Décret en septembre 2001) du Centre national de formation des formateurs de l'éducation (CENAFFE).

Les résultats importants atteints dans l'augmentation de l'offre éducative à tous les niveaux, y compris la décentralisation, n'auraient pu être obtenus sans le financement de la CE. Ces résultats sont surtout perceptibles au niveau de la capacité d'accueil du système éducatif, à travers l'augmentation des effectifs et l'amélioration de certains ratios de base : étudiants/enseignants, étudiants/salles, nombre d'établissements et dotations financières. Du point de vue de la qualité de l'offre éducative, les informations disponibles semblent indiquer des résultats plus mitigés et non homogènes entre les sous-secteurs. La contribution de la CE dans ce domaine spécifique est liée à plusieurs facteurs : le

⁸⁴ Sources : Evaluation finale du programme d'appui à la réforme de l'éducation de base (2005)

⁸⁵ Source : Etude sur les réformes curriculaires par l'approche par compétence en Afrique : le cas de la Tunisie (2009)

financement, mais aussi l'amélioration du processus politique et budgétaire (CDMT) et la contribution générale à la qualité de la politique sectorielle. Pour l'instant, des résultats clairs en termes de scolarisation et d'« efficacité interne » (mesure de la performance du système) sont identifiés seulement dans l'éducation de base du premier cycle. Sur la base des indicateurs retenus pour l'évaluation, et des informations recueillies, on peut faire les constats suivants:

✓ Education de base et secondaire :

- Durant la période 1996-2007, dans le premier cycle de l'éducation de base, le taux de redoublement est passé de 19,6 % à moins de 9%, bien que dans les dernières années on ait enregistré à nouveau une tendance à la hausse. Quant au taux d'abandon, il est passé de 3,3% à zéro. En revanche, il n'y a pas eu d'amélioration au niveau du nombre de redoublants, ni dans le 2ème cycle de l'éducation de base, ni dans le secondaire. Au contraire, il semblerait que depuis l'introduction de la réforme (fondée sur la nouvelle loi d'orientation de 2002), la situation ait empiré.
- Pour le 1er cycle de l'enseignement de base, bien que le nombre d'élèves ait continué à baisser en raison de la réduction de la croissance démographique, le nombre d'écoles et d'enseignants a continué à augmenter, ce qui se traduit par une nette amélioration du ratio élèves par enseignant et élèves par classe.
- Pour ce qui est du 2ème cycle de l'enseignement de base et secondaire, le nombre d'élèves a augmenté de 66% ; le nombre d'établissements a presque doublé ainsi que celui des classes, et le nombre d'enseignants a augmenté de 168%. Cela semblerait indiquer une amélioration significative dans les services.
- En termes de qualification des enseignants dans le premier cycle de l'éducation de base, entre 1998 et 2008 le pourcentage d'enseignants avec une formation de professeur ou de maître a augmenté de 50%, pour atteindre 75,6% du total. Dans le deuxième cycle et le Secondaire, bien que la proportion de départ ait été plus élevée, l'amélioration a été seulement de 10%.

✓ Enseignement supérieur :

- Dans l'enseignement supérieur, les enseignants ont presque triplé entre 1995 et 2008 parallèlement à l'augmentation du nombre d'étudiants. Cependant, le taux d'encadrement, bien qu'amélioré, n'a pas augmenté de la même façon. De plus, entre 2004 et 2008, bien qu'il y ait eu une augmentation significative (+61%) dans la catégorie des professeurs, ceux-ci ne représentent que 8% des enseignants, alors que les assistants et maîtres assistants constituent 50 % des effectifs. Dans cette catégorie, et en 2007, un tiers étaient en contrats d'auxiliaires.
- Les axes de réforme ont porté – entre autres - sur la rénovation universitaire des filières via la système *Licence, Master, Doctorat* (LMD), et la mise en œuvre (en 2007) de la procédure de l'évaluation externe des universités. Bien que des efforts supplémentaires doivent être menés en termes d'harmonisation internationale, le processus mis en place peut être considéré comme un déclencheur de changement de mentalités et comme un apprentissage qui devrait donner des résultats dans le futur⁸⁶.

✓ Formation professionnelle

- Le dispositif public de formation professionnelle a connu un développement remarquable depuis la mise en place de MANFORM. Le nombre des apprentis inscrits dans les centres de formation professionnelle relevant du MEF a connu une croissance annuelle moyenne de 7,6% par an entre 1995 et 2007, passant de moins de 40.000 à près de 94.000. Selon les

⁸⁶ À noter, que d'une part, le rapport de l'Assistance technique pour le suivi du programme de modernisation de l'Enseignement Supérieur en Tunisie" (février 2007), souligne le soutien apporté par l'Union Européenne (programme Tempus) et par la Coopération française dans la mise en œuvre de ce processus ; et d'autre part, le rapport d'Evaluation finale du programme (2009) regrette que le PAMES « n'a pas été en mesure de s'investir dans la réforme LMD » et que la réforme LMD n'a donné lieu à aucune demande d'AT (à fournir à travers le PAMES), alors qu'une AT aurait pu apporter un soutien important.

statistiques de l'ATFP⁸⁷, les objectifs d'étape de la première année de mise en œuvre du XI^{ème} Plan (2007) ont été atteints à raison de 100% en termes d'effectifs et de 106% en termes de diplômés. Ce plan prévoyait pour le dispositif relevant du MEF : i) un effectif en formation de 97.000 apprentis, dont 60.000 en formation normalisée ; ii) un nombre de diplômés de 34.000. Pour la formation diplômante, sans distinction de type de centre, les chiffres ont augmenté d'environ 50% entre 2004 et 2008, bien que les effectifs dans les établissements privés aient connu une véritable stagnation.

- En termes de genre, dans la formation diplômante, la participation des garçons reste majoritaire (68% en 2008) et avec une croissance double par rapport à celle des filles dont le pourcentage a diminué entre 2004 et 2008. Le pourcentage des filles est supérieur dans la formation non diplômante, bien qu'on observe une diminution importante de leur participation : de 63% du total en 2004 à 43% en 2008. Dans la formation diplômante, l'alternance se confirme comme modalité de formation par excellence avec un doublement des effectifs entre 2004 et 2008 contre une stagnation ou diminution d'effectifs dans les autres modalités.
- Selon le rapport de suivi de MANFORM II d'octobre 2008, la répartition régionale du dispositif public de formation professionnelle présente des déficits du point de vue de l'équité : « Le calcul du ratio du nombre d'apprentis pour 100.000 habitants montre une forte dispersion entre les différentes régions du pays. On constate que plusieurs gouvernorats présentent un certain « déficit d'offre publique de formation professionnelle » par rapport à leur taille démographique. Il s'agit notamment des gouvernorats à dominance rurale et/ou du Centre et du Nord-ouest du pays. Ces régions sont parmi les plus défavorisées du pays et présentent à côté du « déficit de formation » un « déficit d'activité ».
- Le partenariat avec les entreprises, selon le même rapport, a connu un développement remarquable durant ces dernières années et s'est généralisé dans l'ensemble des centres gérés par l'ATFP. À la fin de 2007, plus de 87% des apprentis suivaient une formation en entreprise, pourcentage nettement à la hausse par rapport à 1995 et 2002 où il était respectivement de 7,5% et de 36%. En termes de formation continue du personnel des entreprises, la période 1997-2007 a connu une croissance d'environ 50% des participants et de presque 100% des entreprises bénéficiaires.

Des enquêtes nationales seraient nécessaires pour apprécier pleinement l'efficacité externe de la formation professionnelle en termes d'équité de l'offre de services éducatifs, de formation des enseignants et de retombées sur l'emploi. (I.5.2.1 & I.5.2.2).

Amélioration de l'employabilité des jeunes et contribution des programmes de la CE [cf. C] 5.3]

L'emploi des diplômés de l'enseignement supérieur constitue un des plus grands défis. Afin de faire face à ces contraintes et d'atteindre l'objectif de l'emploi, le gouvernement prévoit l'articulation de la politique de l'emploi autour des axes suivants : (i) l'accélération du rythme de la croissance et du contenu « emploi » de la croissance ; (ii) l'amélioration du rendement des programmes de mise à niveau et d'insertion professionnelle et des services de l'emploi ; (iii) le renforcement de la complémentarité entre les systèmes d'éducation, de formation professionnelle et d'enseignement supérieur et l'amélioration de leur ouverture sur le marché de l'emploi. Les efforts du Gouvernement appuyé par la CE pour réformer la formation professionnelle et supérieure vont dans le sens d'une politique d'accompagnement adéquate pour accroître l'emploi tout en dynamisant le secteur privé.

Chaque année, 85.000 personnes arrivent sur le marché du travail pour seulement 60.000 à 65.000 postes supplémentaires. On estime qu'il faudrait un taux de croissance de 10% pour absorber tous ces nouveaux demandeurs emplois.

⁸⁷ Source : rapport de suivi de MANFORM I, octobre 2008

En conséquence de l'accès élargi à l'éducation le nombre de demandeurs d'emploi ayant un niveau d'enseignement supérieur a doublé, passant de 23% en 2000 à 52% en 2007, soit plus de la moitié de demandes d'emploi. Les personnes n'ayant reçu aucune éducation représentaient près de 42% de la population active en 1984, alors qu'en 2006 leur proportion n'était plus que de 12,7%. La part des personnes avec un degré d'éducation primaire est restée relativement constante et représente 37% de la population active en 2006. En 2006, la moitié de la population active est constituée de personnes ayant un diplôme de l'enseignement secondaire (36%) ou supérieur (14%), alors qu'en 1984, elles ne représentaient que 20% et 3,6% respectivement. Cette tendance s'est traduite par un niveau plus élevé du taux de chômage des DES (17,5%) par rapport à la moyenne nationale (14,1%⁸⁸).

Les données sur la création d'emplois recueillies dans les phases documentaire et de terrain se concentrent surtout sur l'éducation supérieure. La vision est donc partielle, mais les premiers constats sont décevants. Ces données montrent une augmentation en termes absolus des jeunes diplômés universitaires sans emploi et du temps d'attente pour décrocher un premier travail. Selon un recensement effectué en 2007 sur la population et l'emploi, en 2006, 61,7% des diplômés étaient sans emploi. Ce pourcentage diminue de presque 20 points pour les diplômés en 2005, mais reste toujours élevé, indiquant que deux ans après leur sortie de l'université encore 43% des diplômés sont sans emploi. Parmi les parties prenantes, on s'interroge sur l'interprétation de ces données. Elles peuvent dépendre d'un dynamisme de l'économie insuffisant pour absorber la croissance démographique de la population. D'autre part, elles peuvent indiquer un manque de profils adéquats par rapport aux besoins du marché du travail ou des compétences de niveau insuffisant de la part des jeunes diplômés.

D'après les entretiens avec les opérateurs du secteur (I.5.1.7), plusieurs instruments semblent à priori cibler les jeunes. Toutefois, une perception récurrente indique que les programmes de promotion de l'emploi et les réformes de l'éducation sont mal connus ou peu efficaces auprès des jeunes, particulièrement pour les diplômés en sciences exactes. En faisant porter le poids de l'absence de l'allocation chômage sur le secteur privé, le système actuel pénalise non seulement la compétitivité des entreprises, mais tend à freiner la création de l'emploi et contribue à la précarisation des employés.

Malgré l'important effort financier et de réforme mis en place par le gouvernement pour le développement des ressources humaines, il semble que l'offre d'emplois peine encore à répondre à la demande. D'une part les PME, encore fortement ancrées à un système de gestion familiale, ont tendance à réduire les coûts, en particulier des salaires. D'autre part les entreprises ne trouvent pas toujours les profils requis. Le BEPP créé au sein des deux ministères concernés devra vérifier dans quelle mesure l'absence d'impact attendu au niveau de l'employabilité est due à un problème du système éducatif ou au faible dynamisme économique qui fait que l'offre d'emplois est inférieure à la demande, ou si cette absence est liée à une combinaison de ces facteurs, ou simplement s'il faudra attendre une période plus longue avant de pouvoir constater des résultats.

L'aspect informatif du dispositif est important. L'imperfection de l'information sur le marché du travail et le manque de transparence dans l'accès aux emplois publics ont contribué à la coexistence du chômage et d'offres d'emplois non satisfaites. Les diplômés ignorent tout du monde du travail, ses possibilités et ses contraintes. Le dispositif devrait leur offrir la possibilité de découvrir ce monde et de définir au terme de leur stage une stratégie d'insertion professionnelle qui prenne en considération la réalité du marché du travail. Simultanément, le dispositif devrait offrir à l'entreprise l'opportunité de connaître les compétences et le comportement des demandeurs d'emploi pour fixer des exigences de recrutement proches de la réalité du marché du travail. L'information devrait contribuer à réduire le temps d'ajustement entre l'offre et la demande et en conséquence à réduire le chômage lié à l'imperfection de l'information.

Défis à relever. Ce qui apparaît aujourd'hui aux évaluateurs est un système éducatif et de FP réformé, mais pas assez rodé, et qui nécessite un travail encore long de formation/motivation du

⁸⁸- Sources : Statistiques de l'emploi 2007, Ministère de l'emploi et de l'insertion professionnelle des jeunes, décembre 2007 ; - Données INS, 2008

personnel et une meilleure adaptation par rapport aux besoins spécifiques des régions du pays et des entreprises. Cette évolution du système bénéficierait d'une ouverture à la contribution du secteur privé, tout en gardant un rôle prédominant pour le secteur public afin de sauvegarder l'accès équitable et l'indépendance. D'autre part, la création d'emploi ne se résout pas simplement par l'amélioration de l'école. Il est nécessaire de travailler sur l'ouverture à la concurrence du marché intérieur et du secteur des services, notamment financiers, sur la création d'un contexte de transparence (anticorruption, justice rapide et indépendante) et d'efficacité (simplification administrative, etc.) qui favorise l'investissement privé. Il faudrait pouvoir lancer des politiques de développement visant la diversification de l'économie rurale et le développement local fortement ancrés dans les spécificités du territoire. Il faudrait poursuivre l'ouverture dans des secteurs innovants, des TIC, aux énergies renouvelables. Tout cela permettrait d'augmenter l'employabilité et l'emploi des jeunes. La CE pourrait être un partenaire clé, tant pour la mise au point d'un système moderne et ouvert de formation, que pour la dynamisation du marché et des investissements.

5.6. QE 6 : GOUVERNANCE ET SOCIÉTÉ CIVILE

EQ 6: Dans quelle mesure les interventions dans le domaine de la gouvernance ont-elles contribué à la consolidation de l'Etat de droit à travers la modernisation du système judiciaire et le renforcement du rôle des médias et des acteurs non-étatiques dans la société et dans l'économie de la Tunisie?

RESUMÉ

Le dialogue politique entre l'UE et le gouvernement tunisien a fait émerger une vision et des appréciations différentes sur les thèmes de la Justice et de l'Etat de droit, des libertés d'expression et d'association ainsi que sur la participation et le rôle de la société civile. Toutefois, le dialogue politique s'est poursuivi dans l'enceinte plus restreinte des sous-comités « Droits de l'Homme et Démocratie » et « Justice et Sécurité », créés avec la mise en œuvre du Plan d'Action Voisinage, et permettant la mise en œuvre de projets dans ces domaines.

Un *projet de modernisation du système judiciaire* a visé l'administration de la justice et le renforcement des capacités des opérateurs (magistrats, avocats et auxiliaires) en contribuant à une meilleure efficacité du système et à l'amélioration de l'accès aux informations et aux services pour les divers intervenants et le public en général.

Le *programme d'appui aux médias* a donné de bons résultats en termes de formation technique et professionnalisation des opérateurs et offre de bonnes opportunités de régionalisation.

Un *projet de renforcement de la société civile* n'a jamais démarré, bien que programmé dans le PIN 1999-2001, en dépit du rôle croissant que les mouvements associatifs ont acquis dans la vie politique, économique et sociale. Le contrôle de l'Etat sur l'accès aux financements externes comme ceux de la CE, a limité dans la pratique l'utilisation des opportunités offertes, par exemple par les lignes budgétaires thématiques.

Ces programmes ont favorisé la gouvernance économique, l'amélioration technique et administrative de la justice et l'accroissement de la compétence des journalistes, en associant les opérateurs des secteurs concernés et en leur fournissant des instruments pour accroître l'efficacité des systèmes. Les résultats obtenus en termes d'indépendance et transparence du système judiciaire et des médias restent toutefois très faibles, comme le soulignent les rapports PAV, compte tenu aussi du fait que les programmes ont réduit leurs objectifs stratégiques ambitieux à une échelle plus pragmatique et limitée.

Malgré les limites identifiées, l'inscription de ces programmes dans la coopération a permis de garder un terrain pratique de négociation ouvert sur les thèmes de la gouvernance, qui a fourni des inputs au dialogue politique.

Bilan des interventions sectorielles de la CE

Pendant la période de référence, la CE a alloué 25,38 M€ pour des initiatives dans ce macro-secteur (équivalents à 2% de l'enveloppe globale) avec des décaissements de l'ordre de 53%.

Tableau 11 : Répartition des initiatives de la CE dans le Secteur 'Gouvernance et société civile'

Sous-Secteurs	Montant alloué	% GSC	% Coopération Totale
Système judiciaire	17.542.660,83	69,12%	1,46%
Médias, culture et information	2.761.077,85	10,88%	0,23%
Droits de l'homme	2.455.956,00	9,68%	0,21%
Migration	1.903.843,22	7,50%	0,16%
Société civile / mouvement associatifs	716.800,00	2,82%	0,06%
Total	25.380.337,90		2%

Source : CRIS et élaboration DRN

De cette allocation sectorielle, 20,3 M€ (80%) proviennent des programmes MEDA et MEDA-II et les 5 M€ restants (20%) ont été octroyés par le biais de deux lignes budgétaires thématiques, à savoir « Démocratie et Droits de l'Homme (DDH) » et « Migrations ».

À l'intérieur des programmes MEDA, on distingue deux modalités de mise en œuvre. D'une part, on enregistre l'instruction et la mise en œuvre de deux projets importants d'un point de vue stratégique et financier, tels que le 'projet d'appui à la modernisation du système judiciaire' (17,5 M€) et le 'projet d'appui aux Médias tunisiens' (2,15 M€). D'autre part, la Délégation de l'UE a reçu de cette enveloppe financière des allocations annuelles pour des activités d'accompagnement en matière de médias, information, organisation d'événements et échanges culturels pour un montant total de 2,760 M€ sur la période de référence⁸⁹.

L'intervention de la CE a contribué à l'amélioration de l'administration de la justice [cf. CJ 6.1]

Le système judiciaire tunisien a fait des progrès limités au cours des quinze dernières années en termes d'efficacité et d'alignement sur les standards internationaux.

La contribution de la CE dans le secteur de la justice a été fortement liée au contexte régional et international. L'Accord d'Association Tunisie-UE contient plusieurs articles se référant à la bonne gouvernance, à la stabilité et à la sécurité dans la région méditerranéenne, mais la réunion du sous-comité « Justice et Sécurité » s'est tenue en 2008 pour la première fois. Ce n'est que sous le deuxième Règlement MEDA (PIN 2002-2004) qu'un « Programme de modernisation du système judiciaire » est lancé en coordination avec l'appui fourni par le gouvernement français. Le programme⁹⁰ a visé directement les opérateurs de la justice tels que les juridictions (tribunaux, cours), les auxiliaires (avocats, notaires, huissiers), les milieux académiques ainsi que le grand public, afin de moderniser tous les volets du processus et de l'administration judiciaire. Malgré les contraintes⁹¹ initiales dues à la mobilisation des parties prenantes, le projet a obtenu des résultats encourageants qui ont contribué à rendre l'accès à l'information et aux services du système judiciaire plus efficace, en ligne avec les objectifs du gouvernement tunisien qui ne cesse d'augmenter les effectifs du système judiciaire dans ses structures centrales et décentralisées.

Ainsi, le nombre de juges en fonction est passé de 1.217 en 1995 à 2.041 en 2007, dont presque 30% de femmes. En juillet 2009, le nombre d'avocats en Tunisie a atteint 5.487, dont presque 40% sont des femmes. Le système juridique reconnaît aujourd'hui un ordre administratif et un ordre judiciaire. Le premier comprend le Tribunal administratif et la Cour des comptes. L'ordre judiciaire comporte

⁸⁹ source : CRIS.

⁹⁰ L'évaluation à mi-parcours du projet de modernisation du système judiciaire était en cours parallèlement à la présente mission d'évaluation stratégique.

⁹¹ Deux ans se sont écoulés de la signature de la convention de financement (2005) à la mobilisation de l'assistance technique (2007).

une Cour de cassation, des Cours d'appel, des Tribunaux de première instance ainsi que des Tribunaux cantonaux. S'ajoutent à ceux-ci un Conseil des Prud'hommes et un Tribunal immobilier. Les magistrats sont nommés par le Président de la République sur proposition du Conseil supérieur de la Magistrature. La formation des magistrats, plus théorique que pratique, est assurée par l'Institut Supérieur des Magistrats.

Un effort de décentralisation a été accompli avec la création d'un Tribunal de 1ère instance dans chacun des 24 gouvernorats du pays, 10 Cours d'appel dans les principales villes, 83 Tribunaux cantonaux et 15 sections du Tribunal foncier réparties sur l'ensemble du territoire, portant le total de tribunaux judiciaires à 139. Le nombre d'affaires traitées au cours de l'année 2005/2006 est passé à environ 2.260.000, dont près de 95% ont été réglées.

L'information juridique est disponible aussi bien en ligne qu'en bibliothèque. Ainsi, il existe plusieurs bibliothèques spécialisées et différents sites proposant un contenu juridique :

- Le site de l'imprimerie officielle de la République tunisienne : www.iort.gov.tn.
- Le site du CNUDST⁹² (Centre National Universitaire de Documentation Scientifique et Technique).
- Le site du ministère de la justice : www.e-justice.tn.

Le projet d'appui financé par la CE a amélioré l'accès à l'information juridique et les capacités des opérateurs contribuant ainsi à une meilleure efficacité de l'administration judiciaire. La composante '*accès à la justice*' a permis la création et/ou le renforcement des bibliothèques spécialisées et des portails sur internet qui ont représenté une contribution pratique aux opérateurs dans leur travail quotidien et une possibilité de progrès de leur carrière professionnelle favorisant une collaboration plus étroite entre les différentes catégories d'opérateurs - avocats, chercheurs et administrateurs. (I.6.1.1 & I.6.1.2 & I.6.1.3). La composante '*formation*' a permis, à travers des cours et des voyages d'étude ciblés en Tunisie et en Europe, des échanges avec les opérateurs d'autres pays et une meilleure compréhension et un début d'harmonisation des législations respectives (ex. mariages mixtes) ainsi qu'une participation accrue à des programmes et réseaux d'échange diversifiés (ex. EuroMed Justice, Centre régional de l'OCDE, programme du PNUD). Un projet de jumelage a été financé dans le cadre du programme P3A pour renforcer les capacités institutionnelles du Tribunal Administratif. Le dialogue sur la coopération UE-Tunisie dans le domaine de la justice se poursuit dans le cadre du nouveau PIN 2011-2013.

L'inscription de la justice dans le cadre de l'AA et dans les stratégies de coopération avec la CE a certainement appuyé le dialogue politique avec le gouvernement tunisien sur le processus et les modalités de réforme et de modernisation du système judiciaire. D'autre part, les choix stratégiques ont favorisé la gouvernance économique en cohérence avec les réformes économiques prioritaires (voir questions 2, 3 et 4) et l'amélioration de l'administration de la justice, en associant et renforçant la position et les compétences des opérateurs du secteur et leur fournissant des instruments pour accroître l'efficacité du système et l'accès aux services pour la population en général. Les résultats obtenus en termes d'indépendance et de transparence du système judiciaire restent toutefois extrêmement limités, comme le soulignent les rapports PAV, compte tenu que le programme a réduit ses objectifs stratégiques ambitieux à une échelle plus pragmatique et mesurable. (I.6.1.4 & I.6.1.5)

Les progrès dans l'efficacité de l'administration judiciaire sont reconnus par les observateurs externes, y compris l'Union Européenne. Cependant, l'influence du pouvoir exécutif sur les organes judiciaires et l'application du code pénal dans les affaires politiques et sécuritaires restent des questions sensibles. Le rapport annuel PAV 2009⁹³ indique que « La réforme de la justice reste un défi à relever pour asseoir durablement l'Etat de droit, élément essentiel d'un véritable rapprochement vers l'UE ». Dans le même rapport, on note que « la situation du système judiciaire et pénal continue à présenter des lacunes. L'observation de plusieurs procès en Tunisie en 2008 a montré que, dans un

⁹² www.cnudst.rnrt.tn

⁹³ Document de travail des services de la Commission, accompagnant la Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil - Mise en œuvre de la Politique Européenne de Voisinage en 2008.

certain nombre de cas, l'application pratique des droits et procédures prévus par la loi n'a pas été respectée ». De même, le rapport « L'indépendance du système judiciaire en Tunisie » du Réseau Euro-méditerranéen des Droits de l'Homme (2008) note que le contrôle du pouvoir exécutif sur les juges reste très fort⁹⁴.

L'intervention de la CE a contribué à l'accroissement de la compétence et de la qualité des médias [cf. CJ 6.2]⁹⁵

L'AA mentionne les médias (article 71) comme l'un des secteurs prioritaires en matière de coopération sociale. Le premier Règlement MEDA souligne l'importance des médias dans le dialogue au sein de la société tunisienne comme facteur essentiel de développement et de cohésion sociale. Dans ce but, le document de stratégie a alloué un budget de 2,5 M€ à un programme d'appui aux médias, dont l'objectif était de renforcer le rôle et la qualité de la presse privée indépendante dans le processus démocratique à travers la sécurisation des journalistes et l'amélioration de leur niveau de compétence.

Malgré les retards au démarrage dus à des problèmes administratifs et à des contraintes de ciblage et de sélection des bénéficiaires dans le secteur privé, le projet a eu des impacts positifs, notamment grâce à la qualité du partenariat mis en place entre la structure d'exécution tunisienne, le Centre Africain de Perfectionnement des Journalistes et des Communicateurs (CAPJC) et le Centre Européen de Journalisme (CEJ) de Maastricht et par la diversité du programme de formation octroyé en Tunisie et en Europe. Ce programme a intéressé une bonne partie des professionnels tunisiens. Les témoignages⁹⁶ recueillis montrent une forte appréciation de l'intervention de la CE par les bénéficiaires, lesquels affirment avoir considérablement amélioré leurs compétences.

Sur un total de 1.072 journalistes tunisiens accrédités en 2009, la formation continue octroyée par le programme d'appui aux médias a permis de former 627 participants, dont 384 journalistes, 56 formateurs et 53 responsables de médias (divers journalistes ont suivi plus d'un cours). 96 journalistes ont participé à des stages de formation. La moitié des participants étaient des femmes, dans un contexte national où les femmes représentent 44% du total des journalistes.

Entre 2005 et 2007, 475 participants ont été formés au CAPJC et 152 en Europe (sessions de formation, voyages d'information, stages individuels en entreprise et couvertures d'événement) avec l'appui du CEJ.

L'équipement du CAPJC, le renforcement de la bibliothèque, le passage au numérique des équipements audio et vidéo du studio du CAPJC et l'acquisition de matériel informatique, de logiciels, d'imprimantes et d'appareils photos numériques, ont permis d'améliorer l'accès des journalistes à certaines informations.

La qualité des partenariats Euro Med soutenus par le projet a contribué à l'amélioration des relations avec les médias internationaux et à l'ouverture du secteur. Des formations et stages ont ainsi été effectués auprès du CEJ et de médias européens : France (Lille – Paris- Strasbourg – Bordeaux - Toulouse), Belgique (Bruxelles), Grande Bretagne (Londres), Autriche (Vienne), Allemagne (Berlin) et Liban (presse arabophone).

En termes d'indépendance des médias, des avancées dans le cadre législatif et réglementaire sont reconnues par les observateurs internationaux. La législation tunisienne en matière de presse

⁹⁴ Le rapport est très détaillé dans son analyse du système judiciaire tunisien et formule une vaste liste de recommandations adressées au Gouvernement concernant la réforme de la justice. Il formule aussi une liste de recommandations pour l'UE. Les thèmes soulevés concernent notamment la composition du CSM, l'amovibilité et la discipline des juges, les procédures de sélection des juges et des avocats, etc.

⁹⁵ La formulation originelle du CJ était la suivante « L'intervention de la CE a contribué à l'accroissement de la compétence, **de l'indépendance** et de la qualité des médias » ; vue l'impact très limité en termes d'indépendance des médias, la formulation dans le texte principal a été revue afin d'éviter tout malentendu sur la portée effective des interventions de la CE.

⁹⁶ Source: Evaluation finale du projet médias (juillet 2009) et entretiens au CAPJC.

promulguée par la loi n°75-32 du 28 avril 1975 a subi, depuis 1987, quatre modifications (1988, 1993, 2001 et 2006) dans le but d'atténuer le caractère répressif de certaines dispositions et de favoriser le pluralisme et la transparence dans la gestion des entreprises de presse. Un décalage important existe toutefois entre la législation en vigueur et son application.

Toutefois, l'exercice de la profession de journaliste continue, dans la pratique, à être soumis à diverses difficultés comme le signalent les rapports de suivi de la PEV sur la Tunisie et certains rapports d'associations spécialisées indépendantes.

Selon le rapport de suivi de la PEV sur la Tunisie en 2009, le Code de la Presse demeure très restrictif, toute nouvelle publication ne pouvant être imprimée sans autorisation du Ministère de l'Intérieur et du Développement local. Des limitations à la libre circulation des journaux étrangers persistent. La liberté d'expression connaît toujours des difficultés, et il en est de même pour le libre accès à Internet et à son contenu. Le Parlement Européen a souligné l'existence de problèmes de limitation de la liberté de presse en Tunisie en 2006 et, dans sa séance plénière du 18-21 Janvier 2010, et a discuté de cas présumés de harcèlement judiciaire de journalistes. (I.6.2.1 & I.6.2.2 & I.6.2.3 & I.6.2.4)

En 2007, divers Rapporteurs spéciaux des Nations unies ont appelé la Tunisie à prendre des mesures effectives et urgentes pour garantir les libertés d'association, de réunion et d'expression, en conformité avec la législation nationale et les obligations internationales du pays. Dans les classements internationaux de la liberté de la presse, la Tunisie figure en bas du tableau (154 sur 175 dans le rapport 2009 de Reporters Sans Frontières).

Le dialogue politique et technique sur le sujet de la liberté de la presse, renforcé notamment à partir de la mise en œuvre de la PEV, a certainement aidé le gouvernement à rendre la législation moins restrictive et à miser sur la professionnalisation des opérateurs des médias comme contribution à un processus à long terme d'ouverture et de transparence. Le programme financé par la CE a été discuté, amendé et validé par les partenaires tunisiens du projet, et notamment par le Ministère du Développement et de la Coopération Internationale (MDCI), l'ordonnateur national et le CAPJ (alors sous tutelle du Premier Ministère). Ceux-ci, grâce à leur double qualité de bénéficiaire et maître d'œuvre, ont été impliqués directement dans la préparation et l'exécution du programme qui correspondait à une priorité du projet présidentiel quinquennal 2004-2009.

Dans une dynamique régionale fortement diversifiée, le CAPJC peut représenter un atout et une plateforme de coopération intra-régionale qui bénéficie d'ailleurs à d'autres partenariats (France, réseau de la Francophonie, UNESCO) et qui pourrait œuvrer davantage à une échelle régionale sur des actions de formation professionnelle qu'elle maîtrise bien, en laissant au dialogue politique le débat sur les réformes jugées nécessaires. (I.6.2.5 & I.6.2.6 & I.6.2.7).

Est-ce que l'intervention de la CE a contribué à améliorer la participation active des organisations de la société civile (ONG, associations professionnelles) au développement économique et social ? [cf. CJ 6.3]⁹⁷

Même si dans l'AA la participation active de la société civile n'est pas mentionnée de manière spécifique (ce n'est que dans le document stratégique relatif au premier Règlement MEDA qu'on affiche parmi les priorités « le renforcement et l'implication des partenaires économiques et des ONG »), ce thème est présent dès le début dans le dialogue politique et est fortement relancé par la PEV.

Faute d'une volonté du gouvernement pour établir des programmes de soutien à la société civile, la CE a utilisé principalement l'instrument des lignes budgétaires pour octroyer son appui, en raison de leur flexibilité et de leur caractère pragmatique et ponctuel.

⁹⁷ La formulation originelle du CJ était la suivante « *L'intervention de la CE a contribué à améliorer la participation active des organisations de la société civile (ONG, associations professionnelles) au développement économique et social* », afin d'éviter tout malentendu sur la portée effective des interventions de la CE, le CJ a été reformulé sous forme de question.

La Tunisie constitue un exemple de partenariat complexe dans la coopération avec la société civile. Le dialogue difficile avec les autorités tunisiennes renforce la nécessité de se concerter régulièrement avec une société civile réellement autonome, qui connaît des restrictions en matière de droits de l'homme et de bonne gouvernance. D'un point de vue quantitatif, on note une forte croissance des associations et des initiatives comme la création du Fonds de soutien aux associations, la création du centre d'Information, de Formation, d'Etudes et de Documentation (IFEDA), un système de micro-crédits dont la gestion a été confiée aux associations. Cependant, sur les presque 10.000 associations reconnues, seule une dizaine peuvent être considérées comme vraiment indépendantes du pouvoir gouvernemental. Les rapports annuels de la PEV, les rapports de NU, les rapports du REMDH expriment tous des préoccupations à cet égard.

Même si les espaces de dialogue et la participation des associations à la vie politique restent fortement entravés, les ONG tunisiennes sont désormais engagées dans plusieurs domaines, y compris les secteurs économiques et sociaux, l'environnement, la démocratie et les droits de l'homme.

Toutefois, sur le processus d'accréditation et le droit d'association, plusieurs rapports soulignent les nombreuses limitations en termes de procédures, malgré les progrès juridiques reconnus. Par exemple, dans les conclusions de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies, en mars 2009, au paragraphe 2557 il est écrit : « *La Rapporteuse spéciale reste notamment préoccupée par les restrictions imposées aux libertés de réunion et d'association et rappelle au Gouvernement que l'article 5 dispose qu'« afin de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales, chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, aux niveaux national et international : a) De se réunir et de se rassembler pacifiquement ; b) De former des organisations, associations ou ONG, de s'y affilier et d'y participer ; c) De communiquer avec des organisations non gouvernementales ou intergouvernementales »*⁹⁸.

D'après des sources internationales spécialisées, la vie des associations indépendantes en Tunisie, particulièrement quand elles s'occupent de droits de l'homme, n'est pas facile. Le Rapport sur « La liberté d'Association dans la Région Euro-méditerranéenne » du REMDH (2009) classe la Tunisie avec cinq notes rouges (le niveau le plus bas) pour chacun des cinq indicateurs fondamentaux considérés : Enregistrement, Dissolution, Harcèlement, Accès aux financements étrangers, Autres éléments. Le rapport de suivi de la PEV sur la Tunisie en 2006 remarque que les activités de la société civile indépendante (ONG, mouvements politiques, associations professionnelles) s'avèrent difficiles. De même, le rapport 2009 constate que « la liberté d'association et de participation à la vie politique connaît toujours de nombreuses entraves... ». Les relations entre le Comité directeur de la Ligue tunisienne des droits de l'homme (LTDH) et les autorités restent problématiques. Ceci rend difficile le fonctionnement normal de la Ligue, alors qu'elle est souvent présentée comme un acquis national majeur à préserver.

L'accès à des sources diversifiées de financement extérieur semble s'améliorer, même si, selon le Rapport cité du REMDH, une application étendue de la loi anti-terrorisme provoque des restrictions importantes.

La CE a contribué de manière limitée à la croissance et à la professionnalisation des associations de la société civile de plusieurs façons : (i) appui direct, en faisant usage de lignes budgétaires thématiques (Genre, Environnement et Forêts, Santé reproductive) et d'instruments spécifiques, comme l'IEDDH ; (ii) Coopération Décentralisée. Par l'intermédiaire de ces instruments, sur la période considérée, la CE a accordé, par des appels à proposition, des financements d'un peu moins de deux millions d'Euros par an. Les bénéficiaires de ces interventions ont notamment été des organisations de défense des droits de l'homme, des associations féminines, des organisations spécialisées dans le secteur de la santé et dans celui de l'environnement. Les appuis fournis ont concerné la formation, les publications, et les activités d'assistance directe aux populations.

⁹⁸ UN - Report submitted by the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Margaret Sekaggya – Addendum - Summary of cases transmitted to Governments and replies received, March 2009, page 512

5.7. QE 7 : RESSOURCES NATURELLES ET ENVIRONNEMENT

EQ7: De quelle manière les interventions dans le domaine de l'environnement et des ressources naturelles ont-elles contribué à la promotion du développement durable, à la valorisation des ressources du territoire et à la réduction des risques environnementaux?

RESUMÉ

Avec un montant de **168,3 millions d'euro**, la CE a alloué entre 1995 et 2008 **14%** de son enveloppe financière globale au secteur des ressources naturelles et de l'environnement. En termes de typologies d'intervention, on distingue les projets de « *développement rural* » d'une part, et les projets classés dans la catégorie « *environnement et assainissement des eaux* » d'autre part. Cette dichotomie représente un changement d'approche et d'intérêt de l'environnement rural vers l'environnement urbain et industrialisé, et marque l'évolution des priorités politiques et opérationnelles de la CE par rapport aux changements du pays, aux priorités du gouvernement et aux orientations stratégiques des cycles MEDA-I, II et IEVP.

Les projets de développement rural ont permis, à travers la réalisation d'ouvrages hydro-agricoles et la création d'associations paysannes, de contribuer à la mobilisation des ressources en eau et des sols et d'augmenter les surfaces agricoles irriguées et la productivité, ainsi que d'améliorer la gestion de l'eau et des sols au niveau local. Ces projets ont favorisé la diversification des cultures et les revenus des populations locales même si l'impact socio-économique reste difficile à quantifier faute d'indicateurs spécifiques associés à la réalisation des projets. Ces projets ont favorisé les mouvements associatifs et l'émergence de filières prometteuses, même si les mécanismes d'intégration au marché restent centralisés et la tentative de les réformer n'a pas abouti. Les déséquilibres entre l'agriculture intensive des plaines littorales et la petite agriculture des zones internes restent important.

Dans la deuxième catégorie de projets, la CE a intégré les investissements de la BEI à travers la bonification de ses intérêts contribuant ainsi à l'élargissement du réseau d'assainissement des eaux usées domestiques et à la gestion des déchets solides et des pollutions industrielles. Dans la dernière génération de projets (IEVP), la CE a soutenu la stratégie nationale de développement durable en renforçant le cadre institutionnel et les fonds nationaux pour les investissements et le suivi dans les domaines de la maîtrise des pollutions et des risques environnementaux ainsi que l'efficacité énergétique et le développement de sources renouvelables. L'approche de la CE a contribué à une meilleure sensibilisation des intervenants à la fois en milieu rural et dans le secteur industriel et touristique. Elle a favorisé les mouvements associatifs et leur appropriation, ainsi que les investissements ciblés comme un facteur de compétitivité et durabilité. À travers des jumelages et la coopération transfrontalière, la CE a favorisé les partenariats avec des homologues de l'UE ce qui a permis de renforcer l'harmonisation des règles pour le commerce international et la qualité des produits et des services agricoles.

Bilan des initiatives sectorielles de la CE

Pendant la période de référence, la CE a financé **11** initiatives dans ce macro-secteur pour une allocation globale de € **168.328.992,78**, soit **14%** de l'enveloppe financière globale de la coopération de la CE. Le tableau ci-dessous synthétise la répartition par sous-secteur.

Tableau 12 : Répartition sous-sectorielle du Secteur Ressources naturelles et environnement

Ressources naturelles et environnement	Montant alloué	% RNE	% Coopération Totale
Développement rural / agriculture	55.000.000,00	32,67%	4,59%
Environnement/ Changements climatiques/Energie	43.000.000,00	25,55%	3,59%
Gestion des ressources naturelles (eaux, sols, forêts et biodiversité)	33.790.097,78	20,07%	2,82%
Assainissement des eaux	30.938.895,00	18,38%	2,58%
Gestion des déchets solides	5.600.000,00	3,33%	0,47%
Total	168.328.992,78		14 %

Source : CRIS et élaboration DRN

87% de cette allocation a été déboursée, ce qui est positif compte tenu que le Programme Environnement Energie (33 M€) vient de démarrer en 2009.

On distingue deux catégories de projets :

- Quatre projets de développement rural et de gestion des ressources naturelles visant la réduction de la pauvreté rurale et des disparités régionales dans les zones internes du pays, à travers l'amélioration des systèmes de production agricole, la gestion rationnelle des ressources naturelles (eau, sols et biodiversité) et l'amélioration des revenus et des conditions de vie des populations rurales ainsi que leur accès aux services économiques et sociaux ; cette catégorie a reçu 52,74% de l'enveloppe sectorielle et les projets se sont déroulés principalement dans les années 1990 dans le cadre du 1^{er} Règlement MEDA, selon la modalité « projet » traditionnelle combinant des travaux d'aménagement et une assistance technique fournie aux intervenants.
- Sept projets dans les divers thèmes de l'environnement, à savoir l'assainissement des eaux urbaines et industrielles, la gestion des déchets solides et la réduction des risques environnementaux à l'échelle nationale et régionale/globale (changements climatiques, dégradation du littoral et énergie). Dans cette catégorie, qui a reçu 47,26% de l'allocation sectorielle, la contribution de la CE a été fortement diversifiée en termes de sources de financement et de modalités de mise en œuvre.

La liste de toutes les initiatives sectorielles est incluse dans l'inventaire issu de la Banque de données CRIS (voir Annexe 12).

L'appui fourni par la CE à la construction d'ouvrages ruraux et à une meilleure gestion des ressources naturelles (eaux et sols) a contribué à l'amélioration des opportunités et des revenus des populations rurales dans les zones concernées ainsi qu'au niveau national [cf. CJ 7.1]

Plusieurs centaines de lacs collinaires et autres infrastructures hydro-agricoles et rurales ont été réalisés par les projets de développement rural financés par la CE depuis 1995 (ex. CES II, DRI/GRN), ce qui a permis une gestion de l'eau agricole plus rationnelle à travers l'augmentation du stockage de l'eau (97.000 m³/lac en moyenne), l'aménagement de périmètres agricoles irrigués (209 ha par lac en moyenne) et la création d'associations des usagers de l'eau (I.7.1.1, I.7.1.2, I.7.1.7, I.7.1.8).

Les rapports d'évaluation et de suivi des projets de développement rural confirment l'utilité et l'efficacité des infrastructures rurales (lacs collinaires, ouvrages de CES) ainsi que leur contribution à l'amélioration des conditions de production agricole (accès à l'eau d'irrigation, protection et productivité des sols) et de la situation socio-économique des populations rurales vivant en proximité des ouvrages (stabilité des productions, sécurité alimentaire, intégration de filière, etc.).

La participation des bénéficiaires et leur niveau d'appropriation des ouvrages et des modes de gestion ont été variables selon les sites et les projets, mais sont généralement considérés satisfaisants.

L'impact sur les revenus des familles rurales paraît prometteur, mais reste encore difficile à vérifier, faute, souvent, d'indicateurs spécifiques soit au niveau projet soit au niveau des données nationales désagrégées selon les zones d'intervention des projets. Certaines filières se sont avérées prometteuses (huile d'olive, agriculture biologique). Toutefois, la tentative d'amorcer une réforme des offices de filière à travers le programme d'Appui à la Compétitivité (PAC) n'a pas donné de résultats.

Plusieurs sources⁹⁹ (I.7.1.9) concordent sur une inversion de tendance sur le thème de l'exode rural. Elles indiquent un retour des opérateurs et des investissements vers le rural. Mais cette tendance ne s'exerce pas partout de manière égale et favorise les plaines littorales où domine l'agriculture intensive orientée vers l'export et vers les industries agro-alimentaires au détriment des zones internes et marginalisées.

⁹⁹ Source : entretiens à la DUE et au MARHP (voir liste des personnes rencontrées)

Ce déséquilibre et l'insécurité des investissements font émerger les aspects liés au foncier (droits d'accès aux ressources) qui nécessiteraient une analyse plus approfondie et une éventuelle révision du cadre législatif lequel est encore trop arbitraire et défavorise les opérateurs plus vulnérables comme les petits agriculteurs et les éleveurs. La question du foncier émerge d'ailleurs d'un projet de jumelage réalisé dans le cadre du projet P3A.

Sur la base des analyses, les évaluateurs estiment que les projets agricoles et ruraux de la CE ont atteint des résultats positifs au niveau des bénéficiaires et de la gestion des ressources naturelles, mais localisés et fragiles. Le soutien au secteur a été interrompu¹⁰⁰ quand il aurait dû être consolidé en capitalisant sur les dynamiques d'intégration socio-économique avec les territoires et avec les autres secteurs du développement. Des négociations sont en cours pour l'instruction d'une nouvelle initiative dans le secteur agricole. Il serait souhaitable d'inscrire cette nouvelle initiative dans un cadre stratégique et partenarial intégré et à long terme (voir Recommandations).

Les leçons¹⁰¹ qu'on peut tirer de l'approche sectorielle de la CE soulignent l'expérience positive des groupements communautaires (ex. AUEA¹⁰²) qui ont favorisé la participation et l'appropriation par les bénéficiaires de la mise en œuvre des stratégies nationales pour la gestion des ressources naturelles. Les opérateurs publics et privés concordent dans leur appréciation sur ces points. Les premiers par la contribution et l'alignement de la CE aux programmes de l'Etat ; les seconds par l'attention de la CE au monde rural et à la promotion d'une approche territorialisée et intégrée qui a permis de lancer une dynamique de développement local touchant les différentes dimensions économiques, sociales et environnementales, en ligne avec le processus de décentralisation et avec la stratégie nationale pour le développement durable.

Cette tendance est confirmée par le programme transfrontalier de l'IEVP qui a reçu, lors du dernier appel à propositions, 50% de projets dans le secteur agricole¹⁰³. (I.7.1.10)

L'appui fourni par la CE aux interventions d'assainissement des eaux usées urbaines et industrielles et de gestion des déchets a contribué à la réduction des risques et à l'amélioration de la qualité de l'environnement pour les populations [cf. C] 7.2]

Le réseau public d'assainissement des eaux domestiques est passé de moins de quelques milliers de Km au début des années 1980 à des dizaines de milliers de Km (I.7.2.1). Sa capacité a plus que doublé dans les quinze dernières années. En ce qui concerne les déchets solides, des progrès énormes ont été accomplis, arrivant à un taux de couverture très élevé, autour de 95%. Les projets de gestion des déchets solides d'assainissement des eaux financés par la BEI (avec bonification des intérêts par la CE) ont contribué spécifiquement à ces résultats apportant une contribution importante à la réduction des nuisances et des risques sanitaires et donc à la qualité de l'environnement.

En termes de suivi environnemental, en 1995, avec l'aide du PNUD, le gouvernement a initié la mise en place de l'Observatoire Tunisien de l'Environnement et du Développement Durable (OTEDD) dont l'objectif principal est de créer un outil de surveillance environnementale continue, basé sur le suivi, l'évaluation et le compte-rendu des résultats des indicateurs clé de développement durable, en vue d'aider la décision politique.

Les programmes de la CE ont partiellement contribué à renforcer les capacités d'interventions du gouvernement, en affinant et alimentant la collecte et le traitement des indicateurs environnementaux, à partir des projets de développement rural et jusqu'au Programme Environnement Energie (PEE). Ce dernier prévoit un renforcement des capacités et des instruments des agences chargées du suivi et de la gestion de l'environnement : l'Agence Nationale pour la Protection de l'Environnement (ANPE), le Centre International des Technologies de l'Environnement de Tunis (CITET), l'Agence

¹⁰⁰ Le dernier projet de développement rural (DRI/GRN) a été financé en 1996

¹⁰¹ Sources : rapports ROM et évaluations finales des projets de développement rural

¹⁰² AUEA : Association des Usagers de l'Eau Agricole

¹⁰³ Source : Entretiens au MARHP et au MDCI

pour la Protection des Aires Littorales (APAL) et l'Agence Nationale pour la Maîtrise de l'Energie (ANME)¹⁰⁴.

L'appui fourni par la CE dans le domaine environnemental a contribué à l'actualisation et à l'harmonisation du cadre politique et institutionnel national dans le secteur [cf. CJ 7.3]

Les différentes initiatives financées par la CE ont globalement appuyé la mise en œuvre et l'actualisation par le gouvernement d'un cadre politique et institutionnel complexe en mesure de faire face aux grands défis environnementaux d'un pays à forte croissance. À côté d'agences spécialisées on remarque aussi la création de structures multidisciplinaires et interinstitutionnelles comme la Commission Nationale du Développement Durable (CNDD) et l'Observatoire Tunisien de l'Environnement et du Développement Durable (OTEDD), censées assurer la concertation préalable, le suivi, l'harmonisation des actions sectorielles et l'aide à la décision.

Le cadre institutionnel (I.7.3.3) apparaît diversifié, avec la création d'agences spécialisées dans des domaines spécifiques et émergents, censées améliorer la capacité de mise en œuvre des programmes de l'Etat. Bien que le niveau central en sorte consolidé, les structures décentralisées nécessitent des ajustements tant au niveau de leur rôle/mandat que de leurs capacités opérationnelles.

Les liens directs entre l'appui de la CE et ce cadre politique et institutionnel existent certainement au niveau du partenariat général de l'AA. Au niveau opérationnel, les programmes financés par l'UE sont généralement étroitement ancrés dans les structures de l'Etat ; Ils assistent celui-ci dans la mise en œuvre de programmes sectoriels selon les modalités jugées plus opportunes, sans pour autant avoir influencé directement la restructuration institutionnelle.

L'appui fourni par la CE dans le domaine environnemental a contribué à la sensibilisation environnementale des opérateurs économiques et des usagers [cf. CJ 7.4]

Dans les projets de développement rural, l'approche participative a été systématiquement appliquée afin de mieux répondre aux besoins et attentes des populations locales et de favoriser l'appropriation des modes de gestion des ressources naturelles et leur prise en charge. Cette approche s'est concrétisée par un soutien aux mouvements associatifs des territoires concernés (bassins versants, terroirs) ainsi que par la promotion et la création de modes de gestion participative (associations des usagers des eaux agricoles).

Plusieurs initiatives¹⁰⁵ ont inclus un renforcement des capacités tant des institutions centrales et décentralisées que du secteur privé (PME, associations). L'appui de la CE au secteur agricole s'est enrichi de nouveaux instruments de coopération tels que le jumelage institutionnel avec des partenaires homologues de l'UE afin d'aligner le cadre juridique et réglementaire de la Tunisie sur celui de l'UE, notamment dans des domaines favorisant les échanges commerciaux (i.e. services de contrôle phytosanitaires et vétérinaires) et contribuant à la création d'une zone de libre-échange (ZLE).

Malgré quelques contraintes dans le financement des projets promus par les ONG (voir QE 6), la participation des opérateurs économiques et sociaux a progressivement pris de l'ampleur jusqu'à devenir partie intégrante du nouveau Programme Environnement et Energie (PEE) de l'IEVP, avec un fonds pour la mise à niveau des entreprises industrielles et des initiatives de sensibilisation des usagers par les organisations non étatiques¹⁰⁶. Les résultats et les impacts effectivement atteints par ces initiatives ne sont pas encore disponibles car le projet PEE a pris du retard au démarrage et n'a pas encore atteint sa vitesse de croisière. (I.7.4.1 & I.7.4.3).

¹⁰⁴ Sources : Directeur de l'UGP du PEE

¹⁰⁵ Les projets de développement rural ont renforcé les structures décentralisées du Ministère de l'Agriculture dans les Gouvernorats ciblés tandis que le programme Environnement Energie envisage d'accélérer la mise à mise à niveau environnementale des entreprises industrielles et touristiques à travers l'appui budgétaire aux fonds nationaux qui leur sont destinés (FODEP et FNME).

¹⁰⁶ Source : rapport de formulation du PEE

5.8. QE 8 : PROGRAMMATION ET GESTION

QE 8 : De quelle manière l'évolution des instruments et des modalités de gestion de l'aide communautaire a-t-elle influencé la performance des programmes ?

RESUMÉ

Pendant la période de référence, la CE a appliqué des modalités d'intervention fortement diversifiées et adaptées au contexte et aux objectifs de coopération, grâce au dialogue politique et sectoriel en amont développé avec le gouvernement tunisien et avec les principaux bailleurs (voir QE1 et QE9 respectivement). Dans les domaines des réformes économiques, la CE a mené une véritable approche cluster¹⁰⁷, qui se base sur l'appui budgétaire général (ABG) pivot de l'intervention, accompagné par des programmes d'assistance technique (AT) mobilisée soit par des projets traditionnels ou par des initiatives novatrices de coopération interinstitutionnelle (Jumelages / TAIEX). Les ABG ont créé des partenariats rapprochés focalisés sur la conception, la mise en œuvre et le suivi des grandes réformes économiques, tandis que les programmes d'AT complémentaires ont fourni des inputs techniques spécialisés et ciblés sur des sous-secteurs ou des thèmes spécifiques. Cette intégration a permis d'augmenter la performance de l'ensemble des programmes de coopération.

Dans le domaine de l'éducation, des programmes d'ABS ont été retenus contenant des composantes importantes d'AT, qui ont été utilisées pour appuyer la réforme en général, mais aussi pour introduire des procédures institutionnalisées spécialisées, comme le CDMT. Dans d'autres secteurs comme le développement rural, l'environnement et la gouvernance, la modalité 'projet' a été appliquée selon une approche consolidée associant travaux, fournitures d'équipement et AT dans le premier secteur, et diversifiant progressivement les modalités d'octroi dans les autres secteurs, telles que la bonification des intérêts sur les prêts de la BEI et des Etats membres de l'UE, les jumelages, l'aide budgétaire ciblée sur des Fonds nationaux (ex. PEE) et les appels à propositions des lignes budgétaires thématiques et de la coopération transfrontalière.

Le bon choix des modalités par rapport au contexte a été un facteur important de succès des interventions, y compris l'arbitrage entre AB et projets.

De manière générale, des problèmes 'traditionnels' ont été notés au niveau de la mise en œuvre, lié à la formulation, aux procédures, aux contentieux avec les contreparties. Ces problèmes et les retards associés ont concerné surtout les projets, et beaucoup moins les AB.

On constate une connaissance croissante des opportunités offertes par les différentes modalités de la part des institutions et des bénéficiaires, ce qui facilite la programmation et le choix des solutions opérationnelles optimales.

Les modalités de mise en œuvre ainsi que leur combinaison ont été choisies de manière appropriée au contexte du pays et aux objectifs visés [cf. CJ 8.1]

L'analyse documentaire montre deux aspects apparemment contradictoires sur le choix des modalités d'intervention :

- d'une part, les modalités d'intervention présentent un niveau élevé de diversification par rapport aux objectifs spécifiques poursuivis et de complémentarité sectorielle.
- d'autre part, peu de justifications sont données sur le choix des modalités d'intervention.

¹⁰⁷ Par rapport à l'approche sectorielle, cette expression désigne plutôt la complémentarité d'actions différentes gérées par un bailleur de fonds. Voir aussi note 48 (QE 3).

Dans le domaine de l'appui aux réformes économiques, le choix depuis 1995 de l'appui budgétaire général (ABG) en tant que principal instrument d'intervention est très approprié, car il a permis de créer un partenariat rapproché (comprenant la BM et la BAD) au niveau de la gestion (formulation, mise en œuvre, suivi des passages cruciaux) des grandes réformes inscrites dans l'AA. Mais ce choix n'est pas discuté dans les documents de programmation, et aucune alternative n'est considérée. Ce manque de justification s'explique en partie dans le contexte tunisien, où l'ABG était une formule déjà expérimentée par la Banque Mondiale et assez consolidée.

Dans le domaine des ressources humaines et de la protection sociale, la majorité des programmes d'appui budgétaire présentent des motivations ponctuelles sur la modalité de mise en œuvre. Compte tenu de la solidité du cadre macroéconomique, de la bonne gestion des finances publiques et de l'existence d'une politique sectorielle, l'ABS est considérée comme la modalité la plus appropriée pour atteindre les objectifs visés par ces programmes.

À posteriori, on constate que les programmeurs ont presque toujours utilisé des modalités différentes, appropriées à la nature et aux objectifs des programmes : ainsi, on note que l'appui budgétaire intervient dans les programmes d'ajustement macroéconomique et d'appui aux réformes sectorielles, alors que la modalité projet est utilisée dans des projets de renforcement des compétences des institutions et des organisations non étatiques (par ex., les entreprises), ou pour soutenir des initiatives locales. Dans le secteur éducation cette logique a été appliquée progressivement (MANFORM I est un projet, l'appui budgétaire à l'éducation de base était par certains aspects géré comme un projet) et jusqu'à présent l'AT pour le renforcement et l'appui institutionnel dans le cadre des programmes d'appui budgétaire est mise en œuvre comme un projet. (I.8.1.1 & I.8.1.2)

Cette caractéristique des interventions de la CE en Tunisie peut s'expliquer par la complexité et la profondeur du cadre partenarial en place. Grâce à ce cadre, la Commission assure un suivi politique et technique de haut niveau dans les principaux secteurs. Ce cadre unitaire offre la possibilité d'expérimenter et de combiner les modalités d'intervention les plus adaptées et diversifiées.

L'AB a été considéré dans l'instruction de certains programmes sectoriels récents (ex. PEE) mais la modalité de financement et de mise en œuvre a ensuite évolué vers d'autres options selon les objectifs et la nature des interventions. Le PEE est un exemple où l'on a choisi une combinaison de modalités incluant une assistance technique classique, des fournitures en soutien aux institutions concernées et une aide budgétaire « ciblée » alimentant deux fonds nationaux opérationnels, le Fonds pour la Dépollution (FODEP) et le Fonds National pour la Maîtrise de l'Énergie (FNME) dédiés aux investissements publics et privés dans ces domaines.

L'expérience des AB montre que la modalité appui budgétaire correspond aux capacités de gestion des bénéficiaires et la gestion des programmes est évaluée positivement par les différentes parties. Dans quelques programmes, les documents de suivi et d'évaluation contiennent des appréciations partiellement négatives par rapport à la gestion, comme dans le programme FIPA ou dans le programme de DRI/GRN. D'autre part, des appréciations particulièrement positives par rapport à la gestion se retrouvent pour les projets suivants : P3A, PMI, appui aux médias tunisiens, appui à la modernisation du système judiciaire, développement rural dans la région de Sfax, Gestion des déchets solides. (I.8.1.3)

D'après les entretiens effectués pendant la phase de terrain, le facteur déterminant pour le choix de l'appui budgétaire dans les programmes sectoriels (ABS) a été la nécessité d'appuyer le renforcement et la mise en œuvre d'une stratégie sectorielle nationale à moyen et long terme. Ceci ressort dans le secteur agricole par exemple, où les discussions préliminaires entre DUE et gouvernement pour l'instruction d'un éventuel programme sectoriel se limitent encore à la définition d'un tel cadre stratégique comme élément conditionnel à un appui budgétaire (voir QE 7). L'AT associée à l'AB est une formule généralement appréciée car elle permet d'élaborer conjointement les plans d'action et les indicateurs qui garantissent la conformité de l'AB. Cette formule est largement préférée à des expertises externes, qui se concentrent davantage sur les critères d'éligibilité que sur les contenus et le contexte, limitant la prise en charge et le suivi. L'AT, mobilisée à travers les jumelages, a renforcé les administrations dans la mise en œuvre des projets (ex. PAGBO) et l'harmonisation avec le cadre réglementaire de l'UE (acquis communautaire).

La diversité des instruments et modalités de coopération est largement appréciée par les tunisiens et représente une valeur ajoutée de la CE par rapports à d'autres partenaires et bailleurs. Les différents acteurs consultés (représentants des Ministères tunisiens et des unités de gestion des projets /programmes) sont satisfaits autant des modalités de mise en œuvre que des résultats qui ont accru à la fois leurs investissements et leurs capacités de gestion.

L'enchaînement TAIEX¹⁰⁸-jumelage a servi à accélérer l'instruction et à combler la lenteur de l'instrument jumelage en mobilisant l'expertise nécessaire pour définir les domaines d'intervention et les réformes à mener. L'approche sectorielle (ex. DRI/GRN, PEE) permet la mobilisation de plusieurs instruments (Travaux, AT, fournitures, formation et AB) bien que des contraintes administratives restent surtout dans la phase de démarrage.

Les évaluateurs reconnaissent une appropriation accrue des procédures de la part de l'administration et une sensibilisation des opérateurs sur les opportunités, d'autant plus là où l'information et la capacité de promotion sont décentralisées. Le programme transfrontalier en est un exemple. Grâce au soutien du MARHP aux promoteurs locaux, 50% des projets présentés sont dans le secteur agricole. Ce qui est prometteur pour les partenariats public/privé à condition de poursuivre le renforcement des services locaux et la participation des associations professionnelles.¹⁰⁹ (I.8.1.).

Les interventions ont mis en place les moyens humains, financiers et administratifs nécessaires à la bonne gestion des programmes [cf. CJ 8.2]

L'analyse des rapports de Suivi Externe (ROM) disponibles pour les projets mis en œuvre en Tunisie entre 1995 et 2008 donne les résultats suivants :

- Le critère d'efficience présente le score moyen le plus faible des cinq critères d'évaluation utilisés (pertinence, efficience, efficacité, impact et durabilité) notamment dans la modalité « bonification d'intérêts des prêts de la BEI », tandis que les modalités d'intervention ABG et ABS font enregistrer le taux moyen d'efficience le plus haut ;
- Les raisons principales de ces mauvais scores sont aussi bien internes (capacité d'exécution, recrutement de l'assistance technique) qu'externes (problèmes institutionnels et bureaucratiques¹¹⁰).

Le délai moyen de mise en œuvre des différents programmes en Tunisie dans la période analysée est d'environ un an, même si cette moyenne est peu représentative, à cause de la nature et du poids différent des projets. Les projets d'appui budgétaire ne présentent généralement pas de retards significatifs, à l'exception des projets sectoriels où il y a eu des retards importants dans le programme d'éducation de base et d'appui à la réforme de l'assurance maladie. En revanche, certains projets ont enregistré de grands retards, dus au prolongement des négociations institutionnelles ou à des difficultés opérationnelles pendant la phase de lancement, par exemple : le Programme d'Assistance Technique à la Privatisation (2001), le Programme de développement du secteur privé Euro-Tunisie Enterprise (1995), MANFORM I (1997) l'Appui à la création d'emplois (1999), le Programme d'appui à la réforme du système d'assurance maladie, l'Appui Budgétaire (2001), l'Appui aux médias tunisiens (2003), le Programme de Développement Rural Intégré et de Gestion des Ressources Naturelles (1998), le Développement rural dans la région de Sfax (1996). (I.8.2.1)

L'analyse de l'inventaire des projets financés par la CE en Tunisie (voir annexe 8) montre que des 1.182 M€ alloués, 943 M€ ont été contractés avec un taux de réalisation moyen de 80%. Ce taux inclut toutes les interventions clôturées et en cours. Il doit donc être considéré comme un taux 'partiel' qui donne un aperçu de l'état d'avancement des projets en date de décembre 2009. (I.8.2.2)

De manière générale, les problèmes plus fréquents dans la mise en œuvre des projets peuvent être ainsi résumés :

¹⁰⁸ TAIEX: Technical Assistance and Information Exchange Programme

¹⁰⁹ Source : MARHP et MDCI

¹¹⁰ Une analyse plus approfondie est présentée dans l'annexe 9 'Analyse des Rapports de Monitoring' (Vol 2).

- Des faiblesses au niveau de la conception/instruction (DRI/GRN, PMI, Manform I, FIPA, Appui à la création d'emploi, Appui aux médias).
- L'application de procédures complexes dans les appels d'offres pour fournitures et services (Appui à la Compétitivité) et dans la mobilisation des jumelages (P3A).
- Le manque de concertation ou de consensus sur les objectifs ou sur le suivi des résultats (Société civile, Appui à la réforme de l'assurance maladie, Education de Base, PAMES). (I.8.2.3 & I.8.2.4)

Les différentes modalités de mise en œuvre sont coordonnées et articulées au sein des différents secteurs d'intervention afin de maximiser l'atteinte des objectifs visés et de minimiser les coûts [cf. CJ 8.3]

Dans les différents secteurs et sous-secteurs, on enregistre une certaine complémentarité dans la mise en œuvre des programmes, notamment dans le domaine de l'appui aux réformes économiques, où l'ABG s'associe bien avec les programmes d'AT et de renforcement. 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 politico-institutionnelle, grâce à la forte appropriation du gouvernement. (I.8.3.1)

Les rapports de monitoring et la mission de terrain ont mis en évidence un haut niveau d'appréciation au sujet de l'incidence des modalités d'intervention et de leur coordination sur les effets des actions, notamment pour le Programme de Modernisation Industrielle, le Programme d'Appui à la Réforme de l'Enseignement Secondaire, le Programme de Modernisation de l'Enseignement Supérieur et le Programme d'Appui aux Médias. Plus spécifiquement, l'approche et le choix des modalités sont considérés comme des éléments décisifs pour la qualité de la mise en œuvre, la réduction des coûts et le gain de temps. La référence à la réalisation coordonnée et parallèle de différents projets dans le même secteur est souvent implicite, s'agissant d'un même programme établi et mené par le gouvernement, avec des composantes diverses appuyées par les partenaires internationaux. Des progrès ont été réalisés pour améliorer les échanges d'information et la coordination entre les différentes modalités et projets au sein d'un même secteur, surtout au niveau de la Délégation de la CE en Tunisie. (I.8.3.2& I.8.3.3)

5.9. QE 9 : LES « 3Cs » (COHERENCE, COORDINATION, COMPLEMENTARITE) ET LA VALEUR AJOUTEE DE LA CE

QE 9 : Dans quelle mesure les stratégies et les interventions de la CE ont-elles :

- pris en compte les autres politiques communautaires susceptibles d'affecter la Tunisie (commerce, migration, PAC, ...),
- été coordonnées avec les interventions des autres bailleurs de fonds,
- été complémentaires des interventions des Etat membres de l'UE ?
- reflété la valeur ajoutée de la CE ?

RESUMÉ

Globalement, le programme de coopération de la CE avec la Tunisie, sur la période considérée, s'inspire fortement d'une stratégie unitaire se référant à l'Accord d'Association et aux principes du processus de Barcelone. L'AA, grâce à sa dimension globale, prend en compte l'ensemble des politiques de l'UE et implique la participation des différentes instances de la CE intéressées. Certains domaines sont exclus, pour lesquels des espaces de négociation séparés ont été établis. C'est le cas de l'agriculture.

La coordination et l'harmonisation avec les différents partenaires extérieurs sont élevées, considérant que les interventions d'Appui Budgétaire Générale, qui représentent une grande partie de l'enveloppe financière de la coopération de la CE, ont été conduites conjointement avec les autres intervenants (Banque Mondiale et Banque Africaine de Développement). La collaboration entre ces partenaires paraît excellente, à l'exception d'aspects procéduraux qui restent à améliorer. En revanche, dans les autres domaines, d'une part, le leadership du gouvernement qui définit les priorités et les modalités d'intervention assure une forte coordination et donne lieu à des complémentarités (ou des spécialisations) entre la CE et les autres bailleurs de fonds, d'autre part, l'harmonisation des partenaires extérieurs paraît très faible sinon absente, car le gouvernement privilégie une approche rigoureusement bilatérale.

En ce qui concerne la valeur ajoutée, le fait que l'AA soit le cadre partenarial principal au sein duquel la Tunisie moderne conçoit ses plans de développement et ses relations internationales confère à la CE le rôle de partenaire privilégié du gouvernement tunisien et de leader parmi les autres partenaires, notamment dans le domaine de l'appui aux grandes réformes économique, sociales et culturelles, en vue de l'intégration euro-méditerranéenne. Cette position permet aussi à la CE d'ouvrir un dialogue crédible avec le gouvernement tunisien sur des thématiques de nature politique et institutionnelle relatives à la démocratie et aux droits de l'homme, à la sécurité et aux migrations.

Les stratégies et les interventions de la CE au titre de sa coopération avec la Tunisie prennent en compte les objectifs des autres politiques qu'elle mène et qui sont susceptibles d'affecter la Tunisie [cf. CJ 9.1]

Les documents stratégiques et de programmation non seulement fournissent de nombreuses références aux politiques de l'UE, mais sont construits à partir de l'Accord d'Association et visent sa mise en œuvre. Dans le domaine économique, le domaine des infrastructures et les domaines culturel et politique, les instances de l'AA assurent un niveau élevé de cohérence entre les différentes politiques de l'UE.

Spécifiquement, à partir des années 2000, dans les documents stratégiques et de programmation, des références significatives sont faites aux politiques de libre-échange, transport, énergie, et aux conclusions du Conseil du 30/11/98 sur la prévention des conflits, ainsi qu'à l'objectif général de consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit dans l'art. 177(2) du Traité instituant la CE. Dans le document de programmation 2005-2006 il est fait référence, notamment, à la Nouvelle Politique de Voisinage, et donc au nouveau cadre de relations avec la Méditerranée du Sud. Ici, à côté des thèmes

relatifs à l'intégration économique, on souligne l'interdépendance croissante entre l'UE et ses partenaires voisins en termes de stabilité, de sécurité et de développement durable. Les politiques de migration et de pêche sont évoquées, mais aucune référence spécifique n'y fait allusion au niveau de la programmation.

Les DG intéressées, comme la DG TRADE, participent régulièrement à la définition des DSP et des PIN, tandis qu'EuropeAid est responsable de la définition des programmes et des conditionnalités relatives.

En ce qui concerne des contradictions éventuelles au niveau de politiques spécifiques de l'UE, et plus spécifiquement les thématiques relatives à la libéralisation des produits de l'agriculture et de la pêche, qui font l'objet de négociations dans le cadre des conditionnalités liées au « statut avancé », il n'y a pas de contradictions évidentes à ce stade, mais il est vrai aussi que ces politiques pourraient avoir un impact sur le contrôle des standards qualitatifs, sur la concurrence, sur le marché national et sur l'emploi en Tunisie, qu'au moment venu il faudra prendre en compte. (I.9.1.1 & I.9.1.2 & I.9.1.3)

Les interventions de la CE sont coordonnées avec celles des autres bailleurs de fonds [cf. CJ 9.2]

Les documents stratégiques et de programmation pour la période 1995-2006 fournissent de nombreuses références aux interventions des autres bailleurs, et les programmes établis paraissent en tenir compte dans leur conception et leur mise en œuvre. Pour la période 2002-2006, le document de stratégie (DSP) a été discuté préalablement au cours d'un dialogue en collaboration étroite avec les représentants des Etats membres sur place et le DSP a également été coordonné avec les principaux bailleurs multilatéraux (BEI, Banque Mondiale, FMI, BAD). Ainsi, certains secteurs importants (développement urbain, développement rural et environnement) n'ont pas été retenus comme prioritaires, car ils sont déjà couverts par des EM et la BM. Dans la programmation 2007-2013, la spécialisation des différents partenaires est mise à jour et les références sont assez systématiques et consolidées. Des complémentarités existantes ou à rechercher sont évoquées par rapport à l'intervention d'Etats membres et d'autres intervenants, notamment dans les domaines de la promotion du secteur privé et de l'environnement. Toutefois, on ne trouve aucune mention significative sur des complémentarités, réelles ou potentielles, dans le domaine de la démocratie et des droits de l'homme. (I.9.2.1 & I.9.2.2)

La coordination avec les autres partenaires internationaux s'est déroulée à plusieurs niveaux :

- Au sein du Comité d'Association et des sous-comités sectoriels UE-Tunisie (voir contexte Chap. 3.2.2) qui définissent les axes prioritaires et les possibles synergies avec d'autres initiatives complémentaires.
- Au sein du gouvernement : Le Ministère du Développement et de la Coopération Internationale (MDCI) est le principal interlocuteur national pour la programmation de la coopération qui reçoit les demandes des institutions nationales et facilite le dialogue, la négociation et l'instruction avec la DUE et/ou les autres bailleurs. Aucune table inter-bailleurs n'est organisée par le gouvernement qui privilège la concertation bilatérale.
- À travers des tables de concertation inter-bailleurs établies à l'initiative des bailleurs, tant sur l'aide budgétaire que sur les programmes sectoriels. Ces sessions sont périodiques¹¹¹ pour la coordination entre/avec les Etats membres de l'UE.

Les programmes de réformes macroéconomiques constituent – déjà à partir de 1995 - l'exception et rassemblent la BM, la BAD et la Commission. Une forte coordination parmi les bailleurs de fonds serait aussi prévue dans les nouveaux programmes sectoriels de la CE depuis 2004, notamment dans les domaines de l'enseignement secondaire, de la formation et de l'enseignement supérieur. Cependant, à ce jour, la pratique n'a pas suivi les propos et des efforts pour améliorer la coordination sectorielle restent à faire.

¹¹¹ La périodicité semestrielle coïncide avec la rotation de la présidence du Conseil européen. Des groupes de travail thématiques se tiennent aussi sur l'initiative d'un Etat membre qui en assure la coordination

Le mécanisme de consultation entre les États membres, la BEI et la Commission continue d'être opérationnel. Entre les États membres de l'UE la coordination est assurée en rotation en fonction des semestres de présidence du Conseil européen. Certains pays membres assurent la coordination par groupes de travail sectoriels (ex. Italie pour le secteur privé). Les mécanismes de coordination sont assez flexibles mais ils restent plutôt complexes quant aux contreparties nationales : dans le secteur de l'éducation, le gouvernement n'a pas assuré une concertation conjointe et une véritable coordination des différents bailleurs de fonds ; il a plutôt privilégié des relations bilatérales avec chacun d'entre eux. Pour la CE, le principal interlocuteur est le Ministère du Développement et de la Coopération Internationale (MDCI) au sein duquel une équipe est chargée du dialogue avec la CE et à travers lequel convergent les requêtes des autres institutions sectorielles nationales. Ce rôle centralisateur du MDCI ne favorise pas le dialogue en amont avec les ministères sectoriels, qui interviennent plus tard sur les modalités de mise en œuvre, déplaçant le dialogue plus sur les aspects formels que sur le contenu.

Les réunions générales durant lesquelles le gouvernement présente le Plan quinquennal sont devenues progressivement des réunions sur le « financement du Plan ». Un aspect qui n'a pas été apprécié par les donateurs, lesquels souhaiteraient davantage de coordination et de dialogue en amont. (I.9.2.1 & I.9.2.2)

Le dialogue et la coordination entre les partenaires au développement ont favorisé l'harmonisation des stratégies et des approches, et l'utilisation optimale des ressources [cf. CJ 9.3]

Au niveau informel, les briefings des États membres mentionnés ci-dessus et organisés régulièrement à l'occasion des missions d'identification et de préparation des différents programmes sont un exemple du niveau acceptable d'échange d'informations atteint au sein de l'UE (rassemblant les principaux partenaires, y compris la BEI, en plus des institutions multilatérales).

Compte tenu des différentes modalités de financement (subventions ou prêts), toutefois, le ciblage des programmes pourrait s'améliorer avec une coordination en amont au moment de la conception des interventions. Dans le domaine de l'eau, par exemple, après plusieurs générations de projets soutenus par de multiples bailleurs (BEI, CE, BM, etc.), la Commission envisage un nouveau programme sur l'eau agricole, secteur déjà abordé par d'autres initiatives, parmi lesquelles PISEAU¹¹² I et II de la Banque Mondiale, qui s'appuie sur le Programme Décennal de Soutien au Secteur de l'Eau (2001-2011) du Gouvernement : il s'agit d'un domaine, où une coordination plus globale (au niveau de la programmation et de la mise en œuvre) serait nécessaire.

Les conséquences des disparités de procédures entre les bailleurs de fonds sont réduites par la gestion et la négociation bilatérale du gouvernement, ce qui implique des coûts de transaction significatifs. Une exception importante au principe bilatéral est liée aux programmes d'appui budgétaire général (ABG). En particulier, les programmes d'ABG qui sont cofinancés par la CE, la BAD et la BM (les quatre FAS) sont marqués par un haut niveau d'harmonisation et de coordination parmi les bailleurs de fonds, tant dans les phases de formulation que dans les phases de suivi. En fait, les matrices de conditionnalités, les missions de préparation et de suivi et les décisions relatives aux décaissements sont devenues de plus en plus partagées et conjointes au fil des années.

Dans les cas où il n'y avait pas de programmes conjoints et où l'implication et le rôle politique du MDCI n'étaient pas assez marqués, un bon niveau de coordination et de dialogue étendu à plusieurs partenaires internationaux a été difficile à atteindre. Notamment dans les ABS, bien que les programmes visent, parmi les conditionnalités, une réunion périodique entre les bailleurs de fonds et la création d'un Comité de Pilotage, les bailleurs partagent le sentiment que ce comité de coordination ne fonctionne pas. Les représentants du gouvernement reconnaissent que le cadre partenarial pourrait être amélioré avec des réunions de coordination élargies ; ils soulignent toutefois que le manque

¹¹² PISEAU: Programme d'investissements dans le secteur de l'eau. Suite à la réalisation de la première phase, une deuxième est actuellement en cours.

d'instances de dialogue et de coordination élargies aux différents bailleurs de fonds ne signifie pas que le gouvernement n'assure pas la coordination et le dialogue avec tous les intervenants ou qu'il ne garantisse pas la cohérence entre les différentes interventions d'appui. Cela est vrai, mais il est aussi vrai qu'une approche sectorielle plus explicite et participative faciliterait la coordination des partenaires internationaux et améliorerait le processus de formulation et d'exécution des réformes. (I.9.3.1 & I.9.3.2)

Au niveau des politiques sectorielles, une forte coordination/intégration est assurée par le leadership du gouvernement, qui définit les priorités et les modalités d'intervention, privilégiant toutefois une approche rigoureusement bilatérale. Une telle approche n'arrive pas à réduire les coûts et les temps de transaction de l'aide, mais assure quand même un niveau élevé d'intégration des programmes : il existe certainement des complémentarités (ou des spécialisations plus ou moins explicites) entre la CE et les EM et la BEI, dans la programmation, comme on l'a vu ci-dessus. Il est plus difficile de voir des synergies, c'est-à-dire des programmes gérés conjointement en mobilisant les ressources respectives de manière coordonnée et intégrée, à l'exception des ABG susmentionnés et du nouveau programme sur l'environnement (PEE). Dans un secteur comme l'éducation, plusieurs bailleurs de fonds importants interviennent simultanément en utilisant des instruments différents, chacun ayant ses tables séparées de dialogue, ses cibles, ou conditionnalités, ses instruments d'AT et de suivi.

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. 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. Des améliorations sont enregistrées, bien qu'elles se réfèrent à une période relativement plus récente (montage du PEFESE actuellement en cours).

La faible approche sectorielle du gouvernement (manque d'association conjointe des grands bailleurs de fonds à la discussion et au suivi des réformes sectorielles), la priorité du ministère de tutelle (MDCI) par rapport aux ministères sectoriels¹¹³ dans les relations avec les bailleurs, et la gestion séparée –à l'intérieur du MDCI- des différents grands bailleurs, compliquent le système et affaiblissent la coordination ainsi que les synergies entre les partenaires extérieurs. (I.9.3.3).

Valeur ajoutée de l'appui de la CE dans les secteurs de concentration [cf. CJ 9.4]

Le fait que l'AA soit le cadre partenarial principal dans lequel la Tunisie moderne conçoit ses plans de développement et ses relations internationales confère à la CE le rôle de partenaire privilégié du gouvernement tunisien et de leader parmi les autres partenaires, notamment dans le domaine des grandes réformes économiques, sociales, culturelles et institutionnelles liées à l'intégration euro-méditerranéenne. De plus, l'ampleur des intérêts dont la Commission est porteuse lui a permis d'élargir le dialogue et la coopération sur des thèmes comme la gouvernance et les droits de l'homme, dans lesquels les EM ont plus de difficultés à intervenir.

La conscience de ce rôle est relativement présente dans les différents documents de stratégie et de programmation, mais elle ressort plus nettement avec la PEV, notamment dans le DSP 2007-13. Dans ce document, on affirme que les secteurs dans lesquels la coopération communautaire est la plus effective sont ceux de l'éducation, des réformes économiques et de l'appui au secteur privé. Toutefois, même si les résultats ne sont pas particulièrement forts, la coopération communautaire dans les domaines de la démocratie et des droits de l'homme est une des plus actives parmi les grands bailleurs de fonds et est surtout liée au cadre général d'intégration euro-méditerranéenne. (I.9.4.1 & I.9.4.2)

¹¹³ Dans les ABG, les deux coïncident, raison pour laquelle le dialogue et la coordination fonctionnent.

5.10. QE 10: QUESTIONS TRANSVERSALES

QE 10 : Dans quelle mesure les questions transversales liées à la bonne gouvernance, au genre et aux aspects environnementaux ont-elles été prises en compte dans la programmation et la mise en œuvre des interventions de la CE en Tunisie ?

RESUMÉ

Les questions transversales principales, telles que la bonne gouvernance économique, l'égalité des chances au niveau des groupes vulnérables (y compris les femmes) et le développement durable, sont très présentes dans le cadre de l'AA et dans les documents stratégiques et de programmation, à partir de 1995.

Dans les programmes d'appui aux réformes économiques (FAS et autres), la bonne gouvernance institutionnelle (dans la gestion des finances publiques et dans le renforcement des structures décentralisées) et celle de l'environnement des affaires (gestion des institutions financières, concurrence, accès aux ressources, gestion des entreprises) ont été traitées comme des facteurs transversaux de compétitivité en accompagnement aux mesures structurelles et ont reçu des contributions significatives.

De même, les aspects de gouvernance environnementale (appropriation des systèmes de gestion, prévention des risques, participation des opérateurs et décentralisation de la gestion et du suivi), abordée plus tard à partir de 2007 comme des questions transversales, se sont intégrés dans les secteurs productifs soutenus par la CE.

En matière d'égalité des chances, les différents cycles de coopération ont contribué à la réduction des disparités sociales et régionales à travers, d'une part, des initiatives de développement rural intégré dans des zones marginalisées, et, d'autre part, des actions sectorielles ciblées dans des zones retenues comme prioritaires par le gouvernement (renforcement des établissements scolaires, des structures juridiques et des services aux entreprises).

Malgré de bons résultats dans l'intégration des questions transversales mentionnées, les questions relatives à la participation de la société civile et au renforcement de la démocratie n'ont pas été incluses dans les programmes principaux, et ont été adressées par des programmes spécifiques (qui, dans le cas de la société civile, n'ont pas abouti). Une exception est représentée par la contribution importante à la participation de la société civile concrétisée dans les programmes de développement rural.

Les grandes interventions de la CE en Tunisie ont visé et impliqué des retombées positives sur la bonne gouvernance [cf. CJ 10.1]

Les problématiques de bonne gouvernance sont partie intégrante des documents stratégiques élaborés depuis 1995 (voir QE 1) à partir de l'AA pour arriver au PAV à travers les différents documents de stratégie Pays (DSP) et les documents de programmation (PIN) des cycles MEDA, MEDA II et IEVP. Le concept de gouvernance se décline à travers de multiples aspects qui s'intègrent dans les trois axes du processus de Barcelone (politique, économique et socioculturel).

La gouvernance économique et administrative est intégrée dans la formulation des programmes d'ABG et d'autres programmes d'accompagnement ou sectoriels :

- Les FAS I et II (1996-2001) focalisent leur contribution -avec plusieurs mesures vérifiées dans les rapports de suivi- sur la gouvernance bancaire, celle de la dépense publique et de la dépense sociale ;
- Sur la période 2002-2006 on vise l'amélioration de la gouvernance publique et privée :
 - la FAS III (2002), contribue à l'établissement de la loi sur la Sécurité Financière concernant les obligations des sociétés en matière de surveillance comptable. Elle contribue également au lancement du Plan d'Action sur la Concurrence comprenant la consolidation du Conseil de la Concurrence et d'autres mesures ;

- le Programme d'accompagnement de l'Accord d'Association (P3A) vise le renforcement des capacités de l'administration publique en vue du marché unique ; et
- le Programme de modernisation industrielle (PMI) contribue au renforcement de la gouvernance des entreprises dans le nouveau contexte d'ouverture économique ;
- la FAS IV (2005) contribue notamment au renforcement de l'autonomie du Conseil de la concurrence, à la simplification administrative, la transparence dans la gestion des entreprises, et l'assainissement des secteurs bancaire et des assurances ;
- Sur la période 2007-2010 la bonne gouvernance dans l'administration publique et dans l'économie est au centre des préoccupations des documents de stratégie et de programmation, notamment dans le cadre du PAC I (administration publique et entreprises), des programmes d'appui à l'enseignement supérieur (gouvernance des universités) et à l'éducation de base (décentralisation et participation), et du programme Environnement Energie (gouvernance environnementale).
- Tous les programmes d'appui au secteur éducation et formation professionnelle ont contribué à la bonne gouvernance par l'appui à l'amélioration du pilotage du secteur, notamment par l'introduction et l'institutionnalisation du CDMT, mais aussi dans le domaine de la décentralisation des établissements scolaires, la création des Directions Régionales d'Education, et -un peu moins- dans la création d'un partenariat plus poussé avec les entreprises et les acteurs locaux et l'amélioration de l'évaluation et des capacités statistiques.
- Les projets de développement rural ont contribué à la décentralisation administrative et de la prise en charge par les acteurs locaux à travers un renforcement des services publics décentralisés et des associations d'usagers (ex. Associations des usagers de l'eau agricole – AUEA) ainsi que par le suivi environnemental au niveau des gouvernorats.

Une analyse plus détaillée de l'efficacité des mesures mentionnées est présentée dans la réponse à d'autres questions (QE3, 5, 6). Ici, on peut affirmer que –après les évaluations et les rapports de suivi disponibles (y compris le Rapport de Suivi du PAV)- le niveau des contributions mentionnées est satisfaisant pour ce qui concerne la gouvernance des finances publiques, les obligations comptables des sociétés et les contrôles de qualité dans le marché, malgré des retards dans les processus d'approbation et de mise en œuvre. D'après les mêmes sources, les conditions de concurrence ont également été améliorées, mais des efforts importants restent à faire. Dans le secteur éducation, la contribution liée au CDMT est forte. Dans le développement rural, la contribution a été significative.

Le dialogue politique entre l'UE et la Tunisie a abordé plusieurs thèmes liés à la démocratie, à l'Etat de Droit et aux libertés fondamentales à travers le Comité d'Association et, plus tard, à travers le sous-comité Droits de l'Homme et Démocratie (voir QE6). Ce dialogue, souvent difficile, s'est concrétisé par les projets « modernisation du système judiciaire » et « appui aux Médias », mais il n'a pas abouti sur l'appui direct à la société civile. Le thème des droits de l'homme et de la démocratie n'est pas adressé comme un thème transversal dans les grands programmes de coopération.

Les grandes interventions de la CE en Tunisie ont visé et permis d'avoir des retombées positives sur l'égalité des chances entre hommes et femmes en matière de participation à la vie politique, économique, sociale et culturelle [cf. CJ 10.2]

Les documents stratégiques et de programmation ne manquent pas de souligner la priorité qu'il faut accorder à l'égalité des chances entre hommes et femmes¹¹⁴.

L'AA prévoit l'ouverture d'un dialogue social entre les parties ainsi que des actions de coopération portant sur des thèmes comme l'immigration, les droits des femmes, la couverture sociale, la jeunesse,

¹¹⁴ La communication sur 'L'intégration des questions relatives au genre' (juin 2001) est considérée prioritaire dans la programmation 2002-2004. Les PIN 2005-2006 et 2007-2010 affirment que la réduction des inégalités de genre est une question qui retiendra l'attention des services de la Commission dans l'instruction des programmes de coopération.

etc. Un groupe spécialisé dans les affaires sociales a été établi pour traiter de ces questions dès avril 2001.

En dépit de ces affirmations de principe, les mécanismes et les mesures de coopération mis en œuvre dans ce domaine sont relativement limités, même si le suivi spécifique des indicateurs d'égalité est prévu dans les programmes les plus sensibles, notamment dans l'éducation.

Le fait qu'en Tunisie le rôle de la femme dans l'éducation, l'économie, et la santé soit particulièrement avancé paraît pousser la CE à garder un niveau élevé d'attention sur le sujet, mais à ne pas formuler d'actions particulières, ni à inclure d'indicateurs de suivi spécifiques dans les documents de programmation en dehors de certains programmes plus ou moins spécialisés, comme dans l'éducation et la formation professionnelle. Dans ces domaines, les résultats des réformes appuyées par les ABS de la CE sont positifs en termes de participation des femmes, qui ont largement contribué à l'augmentation des taux de réussite scolaire dans l'école primaire, et notamment dans la transition du primaire au secondaire. (I.10.2.1 & I.10.2.2)

Un autre aspect transversal abordé par certains programmes sectoriels a été le ciblage des groupes vulnérables, notamment les populations des zones rurales internes marginalisées. Le programme d'appui à l'éducation de base a permis d'améliorer la qualité des établissements scolaires dans ces régions et par conséquent l'accès à l'éducation pour les filles et les garçons, ainsi que pour les personnes handicapées (voir QE5). De même, les projets de développement rural ont contribué à l'amélioration des infrastructures de base dans les régions plus pauvres, permettant le désenclavement et l'accès aux services sociaux (santé, écoles) et économiques (marchés, emploi).

Les grandes interventions de la CE en Tunisie ont visé et permis d'avoir des retombées positives sur la préservation de l'environnement et sur la prise en compte des aspects liés au développement durable [cf. CJ 10.3]

Dès les PIN 2002-2004 et 2005-2006, on affirme que le développement durable et la protection de l'environnement sont des questions transversales communes à tous les programmes. Toutefois, dans les programmes en dehors du secteur environnemental, aucune référence n'est faite à ces questions transversales, ni au niveau des objectifs et des indicateurs, ni au niveau des mécanismes de mise en œuvre.

Sur la période plus récente (PIN 2007-2010), notamment avec le Programme Environnement Energie (PEE), les conséquences de la croissance et de la modernisation du pays sur le développement durable sont prises en compte. (I.10.3.1)

En général, les impacts environnementaux négatifs du développement économique soutenu que le pays a expérimenté dans la dernière décennie sont pris en considération dès le PIN 2005-2006. Il est fait mention des accords entre la BEI et la Commission sur les objectifs de réduction de l'impact négatif de l'activité humaine sur l'environnement et d'alignement des normes environnementales avec les accords internationaux et les traités (Directives européennes, Kyoto, etc.). (I.10.3.3)

Le programme Environnement Energie a pour objectif spécifique d'appuyer les questions d'environnement, à travers : i) la mise à niveau environnementale des entreprises les plus polluantes ou qui ont un impact environnemental important; ii) la mise à niveau environnementale du secteur hôtelier, de par son influence majeure sur l'environnement et notamment sur le littoral et la mer (érosion, pollution des eaux, zones protégées); iii) la sensibilisation environnementale de la population dans tous les aspects associés au développement socio-économiques à travers l'implication des associations et des ONG.

Des indicateurs de suivi et/ou d'évaluation concernant la préservation de l'environnement et la prise en compte des aspects liés au développement durable dans les projets/programmes financés par la

CE sont identifiés soit au niveau de la mise à niveau environnemental des entreprises¹¹⁵, soit au niveau de la gestion intégrée des déchets solides¹¹⁶, soit au niveau de l'efficacité énergétique (voir aussi QE 7). Le MANFORM II (formation professionnelle) vise également un impact positif sur l'environnement, par l'appui à la formation de nouveaux profils professionnels associés aux enjeux environnementaux et à la demande des entreprises et de l'administration et à l'insertion sociale de larges couches de la population qui deviendront plus sensibles aux enjeux de la protection de l'environnement et à la nécessité de participer à la sauvegarde de ce patrimoine commun. (I.10.3.5).

Il est néanmoins trop tôt pour identifier les conséquences pratiques de ces programmes et des lignes d'action qui y sont liées.

6. APPRECIATION GLOBALE

Le cadre du partenariat offert par l'AA et par le Plan d'Action Voisinage (PAV) a renforcé et élargi la perspective de coopération politique, économique et socioculturelle et a été un moteur des avancées enregistrées par le pays. Par ailleurs, les résultats et les impacts de la coopération reflètent les priorités retenues dans les stratégies adoptées ainsi que le niveau de disponibilité du gouvernement tunisien à collaborer sur des thèmes retenus sensibles.

La CE a contribué à la stabilisation de la gestion macro-économique et des finances publiques et à la mise en œuvre des réformes institutionnelles et sectorielles dans les secteurs clé de l'économie et de l'éducation, permettant à la Tunisie d'accélérer le processus d'intégration économique dans la région euro-méditerranéenne : les étapes principales de ce processus ont concerné le démantèlement tarifaire en vue de la création de la zone de libre-échange EuroMed, la restructuration et l'assainissement du secteur financier et la dynamisation de l'environnement des affaires où les résultats ont été plus solides. Dans la concurrence du marché intérieur, l'attraction d'investissements privés et la création d'emplois, les résultats restent limités et nécessitent des efforts supplémentaires.

Le soutien continu de la CE au développement des ressources humaines a contribué à atteindre des résultats quantitatifs importants dans l'éducation primaire et secondaire, tandis que le parcours d'intégration des jeunes dans le marché du travail a été initié mais présente des résultats insuffisants. Accroître l'employabilité des jeunes reste un défi prioritaire pour la Tunisie d'aujourd'hui.

Dans le domaine environnemental, pendant les années 1990, la CE a continué son soutien au développement agricole et rural dans des zones fortement marginalisées, avec des résultats prometteurs mais localisés en termes de gestion rationnelle des ressources naturelles et de développement socio-économique des populations rurales. Ensuite, la coopération a progressivement abandonné les thématiques du monde rural et des zones marginales, se déplaçant vers des thèmes tout autant importants, mais ayant plus de visibilité et de plaidoyer, comme la gestion environnementale, afin de pallier aux conséquences et aux risques du développement urbain et industriel. Dans ce domaine, la CE a contribué à l'amélioration de la gestion des pollutions (déchets solides, assainissement des eaux résiduaires, suivi environnemental), ainsi qu'au développement et à la mise en œuvre d'une politique énergétique durable (efficacité et sources renouvelables), en coordination avec la BEI et d'autres partenaires internationaux.

¹¹⁵ Indicateurs relatifs à : i) une diminution de la pollution (air, eau, sol) due aux entreprises les plus polluantes ; ii) une diminution de la consommation d'énergie, d'eau et d'autres matières premières ; iii) la participation d'un nombre accru d'entreprises aux activités d'acquisition de compétences en gestion de l'environnement industriel ; iv) la mise en œuvre de la stratégie en matière de ressources hydriques ; v) indicateurs de qualité de l'eau montrant une nette amélioration de la qualité par rapport à la situation existant en 2006 ; vi) pourcentages d'utilisation de l'eau parmi les différents secteurs plus équilibrés.

¹¹⁶ i) Filières organisées (tenant compte du cycle de vie de la matière) ; ii) Participation d'un nombre accru d'entreprises du secteur privé aux activités de traitement et de valorisation des déchets. ; iii) Soutien d'un nombre accru d'actions de communication de l'Agence nationale de gestion des déchets ; iv) Réalisation des travaux préparatoires pour un nombre accru de décharges ; v) Actions de sensibilisation en matière d'environnement ; vi) Réalisation d'un nombre accru d'actions de sensibilisation avec la participation des ONG environnementales.

Le soutien de la CE au secteur de la gouvernance et des processus démocratiques a été caractérisé par un contexte régional complexe et par un dialogue difficile avec le gouvernement sur l'identification de cibles partagées et sur les modalités d'ouverture à la société civile. Les parties ont ainsi abouti à un nombre limité de projets spécifiques, avec des objectifs et des résultats concentrés notamment sur des améliorations techniques et/ou administratives dans le système judiciaire et dans les médias. Les interventions programmées d'appui direct à la société civile n'ont pas eu lieu, à l'exception de la participation tunisienne à des initiatives régionales ponctuelles financées par les lignes thématiques et d'autres instruments spécifiques. Les avis de la Commission (rapports de suivi PAV) et ceux du gouvernement dans l'appréciation des résultats en termes de respect des droits de l'homme, de libertés fondamentales, et de gouvernance politique, divergent.

Au niveau de la gestion des programmes, l'articulation entre appuis budgétaires, projets d'assistance technique ou d'équipement spécialisés et projets de coopération interinstitutionnelle constitue un exemple efficient de bonne utilisation des instruments de coopération.

7. CONCLUSIONS

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

- la première partie expose les conclusions générales. Elle porte sur les thèmes suivants :
 - la stratégie de la Commission européenne en Tunisie,
 - les impacts des interventions de la CE financées dans le pays, et
 - les aspects de mise en œuvre.
- la seconde partie présente les conclusions sectorielles.

Les conclusions se réfèrent à l'analyse contenue et développée dans les chapitres précédents (Chapitre 2, 3 et 4). Les questions d'évaluation sur lesquelles repose chaque conclusion sont indiquées par leurs numéros (QE1 à QE10). Les conclusions indiquent aussi les recommandations qui en découlent et qui sont élaborées dans le chapitre 6 ainsi que le niveau de priorité [■= priorité faible, ■■ = priorité moyenne et ■■■ = priorité élevée] et la validité (la validité de chaque conclusion est mesurée par l'équipe sur une échelle de 1 à 3. Plus le niveau augmente, plus l'équipe d'experts est confiante dans la validité des conclusions énoncées)

7.1. CADRE STRATEGIQUE

Conclusion n.1	Niveau de priorité : ■■■	Validité : ■■■
<p>C1. <u>Un partenariat solide</u> et à long terme entre l'Union Européenne et la Tunisie, lié à l'Accord d'Association et par la suite au Plan d'Action Voisinage, embrasse tous les domaines (politique, économique, social et culturel) et représente le cadre de référence de la coopération de la Commission européenne.</p> <p>Ce partenariat vise un processus complexe d'intégration euro-méditerranéenne à plusieurs niveaux, dont certains (comme la zone de libre-échange) sont pleinement opérationnels, d'autres sont en cours d'exécution et d'autres sont en voie de discussion pour des étapes d'intégration avancées. Ce partenariat comprend une structure (Comité) de dialogue politique et sur les politiques de haut niveau et fournit le cadre pour une coopération ample et diversifiée sur les réformes jugées nécessaires. Celles-ci ont principalement concerné les domaines économiques et celui du développement des ressources humaines, et, dans une moindre mesure, d'autres thèmes prioritaires comme la gouvernance, l'Etat de droit, les processus démocratiques et l'environnement.</p> <p>Ce partenariat a eu une influence directe sur la formulation, la mise en œuvre et les performances des programmes d'appui aux grandes réformes que le gouvernement tunisien a réalisé. D'une part, les documents stratégiques de la CE (et d'autres partenaires internationaux tels que les pays membres de l'UE et la Banque Mondiale) font référence aux priorités et aux objectifs de ce partenariat ; d'autre part, les instruments de ce partenariat (réunions des comités, rapports de suivi du PAV..) ont assuré un suivi stratégique des résultats de la coopération.</p>		
Base : QE 1, 2, 6 et 8		Lien avec la recommandation : R1, R4, R5

Conclusion n.2	Niveau de priorité : ■■■	Validité : ■■■
<p>C2. <u>La pertinence</u> de la coopération de la CE par rapport aux priorités nationales est reflétée par sa correspondance avec les priorités et les programmes inscrits aux Plans nationaux de développement et avec les besoins de croissance économique et d'intégration internationale du pays. D'autre part, cette coopération a été caractérisée par une forte cohérence par rapport aux axes prioritaires de l'AA.</p>		

D'une part, les partenaires nationaux ont pu ainsi s'approprier des stratégies et des programmes de coopération et les intégrer en profondeur dans le processus de développement du pays. D'autre part, grâce à l'appui de la coopération, les grands objectifs de l'AA se sont traduits par des perspectives crédibles et concrètes.

Base : QE 1

Lien avec la recommandation : R1, R2

Conclusion n.3	Niveau de priorité : ■■■	Validité : ■■
<p>C3. Développement décentralisé. La coopération de la CE a appuyé les réformes du gouvernement au niveau national/central et n'a pas mis en œuvre des mesures et des programmes spécifiques d'appui au développement décentralisé.</p> <p>L'appui aux grandes réformes économiques a eu un impact sur le développement des économies locales en termes positifs et négatifs, mais ces conséquences n'ont pas été prises en compte dans le dialogue et dans les programmes retenus. Dans plusieurs cas (développement rural, système judiciaire, éducation) les réformes appuyées contenaient des mesures explicites de développement décentralisé, auquel la coopération de la CE a fourni sa contribution. Cette contribution s'est matérialisée par :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La réalisation d'infrastructures hydro-agricoles et rurales dans des zones soumises à une forte dégradation des ressources naturelles et à une incidence de la pauvreté ; <i>ex. CES-II, DRI/GRN</i> ; • La réhabilitation/renforcement des infrastructures et des services scolaires décentralisés ; l'amélioration de la gouvernance au niveau régional (autonomie des universités, création des Commissariats régionaux) ; <i>ex. Programmes d'éducation de base, enseignement secondaire et enseignement supérieur</i> ; • La création et le renforcement des structures judiciaires décentralisées (modernisation du système judiciaire). <p>Par ces résultats, les programmes mentionnés ont contribué à réduire les disparités régionales et à l'amélioration de la décentralisation administrative initiée en 1989. Ces objectifs de cohésion territoriale et de gouvernance locale, toutefois, n'ont pas été inscrits –en tant que tels- dans les priorités de la coopération de la CE et, par conséquent, aucun appui spécifique et direct au développement décentralisé n'a été programmé et réalisé.</p>		
Base : QE 1, 5, 6 et 7		Lien avec la recommandation : R2, R3, R4

Conclusion n.4	Niveau de priorité : ■■■	Validité : ■■■
<p>C4. La cohérence et la complémentarité entre les différentes interventions de la CE sont significatives, mais l'approche sectorielle en dehors des secteurs économiques est faible</p> <p>La convergence des programmes de coopération par rapport aux axes de l'AA et du PAV et la pertinence des choix sectoriels ont assuré une bonne cohérence et une certaine complémentarité entre les différentes interventions.</p> <p>En soutenant les priorités sectorielles du gouvernement, la CE est intervenue sur l'élaboration et la mise en œuvre des réformes sectorielles jugées prioritaires, en premier lieu dans les domaines économiques et des ressources humaines. L'appréciation de la cohérence interne des programmes de coopération est positive en termes généraux, avec une concentration sur l'axe économique et une intégration croissante de l'axe environnemental dans le sens du développement durable.</p> <p>Le pilotage du gouvernement et la coordination avec les partenaires internationaux ont assuré une approche coordonnée et harmonisée dans les domaines économiques, tandis que dans le secteur de l'éducation et dans les autres secteurs l'approche sectorielle (coordination stratégique du gouvernement et harmonisation des partenaires internationaux) a été plus faible.</p>		
Base : QE 1, 5, 6 et 7, 10		Lien avec la recommandation : R2, R3, R4

Conclusion n.5	Niveau de priorité : □□	Validité : □□
<p>C5. National/Régional. Les synergies entre coopération nationale et coopération régionale (PIN/PIR) restent encore limitées ou partiellement exploitées d'autant plus que les objectifs stratégiques sont communs et que la coopération régionale offre des opportunités de partenariats permettant de valoriser les acquis de la Tunisie dans la région EuroMed, ainsi que de renforcer les réseaux entre institutions et opérateurs socio-économiques.</p>		
Base : QE 1, 6		Lien avec la recommandation : R2, R3

7.2. INSTRUMENTS ET MODALITES DE MISE EN ŒUVRE

Conclusion n. 6, 7, 8, 9	Niveau de priorité : □□□	Validité : □□□
<p>C6. L'éventail d'instruments de financement et de modalités de mise en œuvre s'est progressivement élargi, permettant à la CE et au gouvernement tunisien de négocier et de tester les différents instruments et d'apprécier les atouts et les limites de chaque instrument ainsi que leur adaptabilité au contexte sectoriel et aux groupes cible.</p>		
<p>C7. L'appui budgétaire a généralement été bien maîtrisé, permettant à la CE de participer à la formulation des réformes et de contribuer de manière quantitative et qualitative à leur mise en œuvre dans les secteurs économiques et de l'éducation. En particulier, dans les domaines des réformes économiques, la CE a pu mettre en œuvre une véritable approche sectorielle, facilitée par le pilotage du gouvernement et la stricte collaboration avec la BM et la BAD. L'appui budgétaire général/sectoriel (ABG/ABS) s'est accompagné d'une assistance technique (AT) traditionnelle ou mobilisée à travers la coopération interinstitutionnelle (Jumelage). Si d'une part, cette AT a permis de soutenir le gouvernement dans la définition des réformes, de leurs cibles et de leurs systèmes de suivi, elle a aussi servi à institutionnaliser des mécanismes de programmation et de gestion comme le CDMT dans le secteur éducation.</p>		
<p>C8. L'approche « projet » a permis -avec des performances variées- d'obtenir des résultats quantitatifs et qualitatifs notables intégrant l'appui aux réformes avec la réalisation d'ouvrages, la fourniture d'équipements, la formation et l'assistance technique, en expérimentant de nouvelles formes de partenariats public/privé (jumelages, coopération transfrontalière). Plusieurs projets ont toutefois souffert de procédures lourdes et de retards dans la mobilisation de l'assistance technique et des fonds (PEE, système judiciaire) et d'un manque généralisé de suivi sur les impacts socio-économiques.</p>		
<p>C9. Les lignes budgétaires et d'autres instruments spécifiques (ONG, environnement, IEDDH) ont été peu utilisés, voire pas du tout, en raison de divergences entre CE et GT sur la sélection et l'accès des bénéficiaires aux fonds directs (Appels à propositions), même si la réponse positive des opérateurs/promoteurs aux opportunités de la coopération transfrontalière devrait faire réfléchir sur l'importance et l'adaptabilité de cet instrument. Il est aussi intéressant de noter que les seules initiatives financées par l'IEDDH en Tunisie proviennent de programmes régionaux promus par des réseaux de partenaires de la région.</p>		
Base : QE 2, 3, 4, 5, 6, 7 et 8		Lien avec la recommandation : R5

7.3. CONCLUSIONS SECTORIELLES

Conclusion n.10	Niveau de priorité : ■■■	Validité : ■■■
<p>C10. Finances publiques et cadre macroéconomique. L'appui de la CE dans le domaine de la gestion des finances publiques et du cadre macroéconomique, en continuité avec l'expérience précédente et en étroite collaboration avec la BM et la BAD, a aidé le gouvernement tunisien à conjuguer stabilité et croissance. L'aide budgétaire de la CE a nourri la bonne performance économique du pays par l'ouverture d'un espace de dialogue, d'un suivi conjoint des indicateurs concernés, d'appuis techniques de qualité et par des fonds qui ont permis une flexibilité additionnelle dans la gestion budgétaire.</p> <p>L'appui de la CE et des autres partenaires de l'ABG a contribué notamment à la réalisation de la réforme fiscale pour compenser les pertes dues au démantèlement tarifaire dans le cadre de l'AA, à la gestion stratégique et à la réduction de la dette publique, à l'utilisation de marges additionnelles bien que réduites pour surmonter quelques conjonctures budgétaires, et au maintien de standards élevés de gestion financière.</p>		
Base : QE 2		Lien avec la recommandation : R6

Conclusion n.11	Niveau de priorité : ■■■	Validité : ■■
<p>C11. Environnement des affaires. L'appui de la CE au gouvernement dans le domaine de la réforme de l'environnement des affaires en Tunisie a été positif, avec toutefois des faiblesses. L'AA a permis aux entreprises tunisiennes de se projeter dans une perspective d'accès compétitif aux marchés européen et mondial, mais des limites persistent dans la libéralisation et la transparence du marché intérieur.</p> <p>Les FAS ont contribué à l'assainissement du secteur financier national, l'ouverture du marché intérieur et le désengagement de l'Etat de l'économie. Plusieurs projets, en complément des FAS, 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 une forte ouverture de l'économie. Les programmes de la CE se sont révélés des instruments efficaces pour encourager, suivre et appuyer techniquement les réformes, y compris l'amélioration des prestations de l'administration publique et la réduction des barrières administratives à l'investissement, la mise à jour du cadre législatif et réglementaire et le développement du secteur privé. La CE a également contribué aux améliorations enregistrées dans les infrastructures portuaires et des services de télécommunication. Des goulots d'étranglement, toutefois, persistent dans la libéralisation du marché intérieur, dans l'ouverture et la force du secteur financier, et dans l'application de la justice civile. La levée de ces limites est nécessaire afin d'attirer plus d'investissements étrangers et d'augmenter les taux de croissance.</p>		
Base : QE 3		Lien avec la recommandation : R6

Conclusion n.12	Niveau de priorité : ■■■	Validité : ■■■
<p>C12. Commerce extérieur. Les interventions de la CE ont appuyé avec succès le gouvernement dans le domaine du commerce extérieur et ont soutenu ses efforts dans l'intégration économique.</p> <p>L'AA a créé une perspective réaliste et négociée d'intégration euro-méditerranéenne et a aidé le gouvernement à définir la feuille de route de la réforme du commerce international, y compris les réformes de la fiscalité et des douanes et l'adéquation compétitive du marché intérieur. Le</p>		

gouvernement a achevé le démantèlement tarifaire trois ans avant les échéances prévues. La CE a appuyé le gouvernement par les FAS en collaboration avec la BM et la BAD et par des projets, contribuant notamment à la mise en œuvre des réformes spécifiques (douanes, fiscalité, standardisation, et mise à niveau du marché intérieur). Il faut noter, entre autres, que la mise en œuvre de projets de jumelage dans le domaine de la facilitation du commerce et de la diversification des échanges a produit des effets tangibles et remarquables sur le renforcement des capacités institutionnelles de l'administration.

Base : QE 4

Lien avec la recommandation : R4, R6

Conclusion n.13	Niveau de priorité : ■■■	Validité : ■■
<p>C13. <u>Education et formation professionnelle.</u> La CE a contribué dès le début de la période aux réformes dans le système d'éducation national aux différents niveaux (primaire, secondaire et supérieur) ainsi que dans le secteur de la formation professionnelle, aidant – entre autres - à atteindre les objectifs du Millénaire. Le parcours d'intégration des ressources humaines dans le marché du travail a été initié, mais représente encore un défi majeur pour la Tunisie actuelle.</p> <p>La CE a alloué 25% de son enveloppe globale aux secteurs de l'éducation de base, secondaire et supérieure, et a assuré une continuité dans son soutien aux réformes sectorielles. Le gouvernement s'est fortement engagé dans la réforme de l'éducation et de la formation professionnelle, et la CE a retenu ce secteur comme prioritaire vu son impact sur les différents axes du partenariat : compétitivité, intégration et cohésion sociale. Les résultats de ces efforts sont mitigés. Le processus politique du secteur a été nettement amélioré, avec la réorganisation institutionnelle, l'introduction du CMDT, une meilleure coordination intra-sectorielle et l'adoption d'indicateurs de résultats. Au niveau de l'augmentation quantitative et de l'équité territoriale de l'offre, des progrès importants, au-delà même des objectifs, ont été réalisés dans le secondaire et dans l'enseignement supérieur, moins dans la formation professionnelle. Au niveau de l'accès, des progrès importants sont enregistrés à tous les niveaux. La qualité de l'enseignement reste pourtant faible. Le lien entre la formation professionnelle et les secteurs productifs (industrie, agriculture, tourisme) n'est pas assuré. Les débouchés en termes d'emploi restent limités : les chômeurs diplômés n'ont cessé d'augmenter en valeur absolue, même si leur poids sur l'ensemble des chômeurs diminue.</p>		
Base : QE 5	Lien avec la recommandation : R7	

Conclusion n.14	Niveau de priorité : ■■■	Validité : ■■
<p>C14. <u>Gouvernance et société civile.</u> Sur les thèmes de la justice, de l'Etat de droit et des libertés d'expression et d'association ainsi que sur les modalités d'ouverture à la société civile, le dialogue avec le gouvernement a été souvent difficile. Ceci a représenté une entrave à la mise en œuvre des projets en réduisant les objectifs à des améliorations techniques et administratives.</p> <p>Le dialogue politique s'est poursuivi dans ces domaines dans l'enceinte des sous-comités. Au niveau des initiatives de coopération technique et financière mises en œuvre, on est arrivé à investir 2% de l'enveloppe financière totale sur des projets principalement centrés sur la modernisation et la professionnalisation des opérateurs dans les médias et dans la justice et sur l'amélioration de l'accès aux informations et aux services du système judiciaire. Ces projets ont effectivement contribué à l'augmentation de l'efficacité des services de presse et de justice, mais ils n'ont pas affecté le cadre institutionnel et l'indépendance de ces services, sur lesquels le jugement de la CE reste fortement nuancé, comme l'indiquent les rapports de suivi du PAV. En ce qui concerne l'appui aux porteurs de projets non étatiques, les contrôles exercés par l'Etat ont fait que le soutien direct à ces sujets, bien</p>		

qu'annoncé dans les documents de programmation, n'a pas vraiment démarré, malgré le dynamisme des mouvements associatifs.

Base : QE 6

Lien avec la recommandation : R8

Conclusion n.15

Niveau de priorité : ■■■

Validité : ■■

C15. Ressources naturelles et environnement. La CE a contribué à la mise en œuvre des stratégies nationales dans le secteur, initialement dans le développement rural et progressivement dans la dimension environnementale du développement durable afin de pallier aux effets de l'urbanisation et de l'industrialisation sur la qualité de l'environnement.

La contribution de la CE dans ce secteur a fortement évolué dans les 15 dernières années en fonction de l'émergence de nouveaux enjeux et défis. Le soutien au développement rural a généré plusieurs projets territorialisés avec des impacts prometteurs dans la gestion rationnelle des ressources naturelles et dans le développement socioéconomique des populations rurales marginalisées, conformément à l'objectif de réduction de la pauvreté et des disparités régionales. Après une longue interruption (les derniers projets ont été approuvés en 1996), un sentiment d'inachevé, des disparités encore marquées entre plaines littorales et zones internes et l'importance de l'agriculture ont entraîné en fin de période l'instruction d'une nouvelle initiative dans le secteur de l'eau agricole, ressource limitée et soumise à de fortes pressions.

D'autre part, la CE a soutenu plusieurs composantes de la stratégie nationale de développement durable en consolidant les investissements de la BEI dans l'assainissement des eaux et dans la gestion des déchets solides. Sur les fonds de l'IEVP, et conformément aux axes stratégiques du PAV, la CE finance actuellement un programme de grande envergure (le PEE) en adressant les différents enjeux environnementaux du pays (eau, pollution, gestion du littoral, énergie) avec des instruments diversifiés (AT, jumelages, AB pour la mise à niveau des institutions et des entreprises, recherche et suivi environnemental). La sensibilisation environnementale s'est accrue ainsi que les investissements dans le public et dans le privé et, dans la même tendance, les partenariats internationaux (ex. BM, AFD, GTZ).

Base : QE 7

Lien avec la recommandation : R9

8. RECOMMANDATIONS

Les conclusions de l'évaluation appellent un certain nombre de recommandations qui sont présentées dans le présent chapitre.

Suivant la structure utilisée dans le chapitre précédent, pour chaque recommandation l'information suivante est présentée :

- une synthèse de la recommandation
- les conclusions qui donnent lieu à la recommandation indiquées par leurs numéros (C 1 à 15)
- le degré de priorité attribué à chaque recommandation afin de les hiérarchiser selon leur priorité / importance [■ = priorité faible, ■■ = priorité moyenne et ■■■ = priorité élevée] ;
- à qui la recommandation s'adresse : la Commission Européenne (siège et/ou Délégation), Gouvernement tunisien.

8.1. PRIORITES STRATEGIQUES

Recommandation n.1	Niveau de priorité : ■■■	Acteurs : DUE, Siege, Gouvernement
<p>R1. Renforcer et relancer le partenariat. Le dialogue politique sur le '<i>statut avancé</i>¹¹⁷ pourrait représenter pour l'UE et la Tunisie une occasion pour fixer de nouveaux objectifs stratégiques qui puissent élargir et relancer le cadre d'opportunité que l'AA a représenté jusqu'à présent. Dans ce cadre, la CE pourrait promouvoir une participation coordonnée des différents bailleurs de fonds en vue d'appuyer un nouveau cycle de développement économique, social et civil du pays.</p> <p>Il s'agit de consolider les acquis du processus de Barcelone, de dresser une feuille de route pour atteindre les nouveaux objectifs et régler les divergences sur les aspects critiques afin que le dialogue politique et la coopération technique et financière puissent se nourrir d'une nouvelle impulsion, à l'avantage de la Tunisie et de l'UE. Des nouvelles priorités doivent être envisagées et/ou renforcées dans le Statut avancé, comme le cadre démocratique, l'intégration des services et de l'agriculture, la cohésion territoriale, la libéralisation effective du marché intérieur, les migrations et la sécurité.</p> <p>En particulier, la CE –conformément à sa vocation- doit se faire promotrice d'un nouvel appui global aux grandes réformes, comme en 1996, rassemblant un montant financier significatif avec la participation des grands bailleurs de fonds multilatéraux (FMI, BM, BAD, BEI) et des Etats membres de l'UE les plus présents dans le pays, en vue de lancer des initiatives conjointes et coordonnées. Les cibles de cet appui devraient être : la reconstruction démocratique du pays, la cohésion territoriale (y compris le développement rural), l'achèvement des politiques de compétitivité et d'emploi (y compris les infrastructures, la libéralisation et la transparence du marché intérieur, etc.).¹¹⁸</p>		
Base : QE 1		Conclusion de référence : C1, C2

¹¹⁷ Le **statut avancé** comporte des bénéfices et des engagements visant à renforcer le dialogue politique et la coopération dans tous ses aspects vers un rapprochement économique, culturel et social. Le statut avancé, une fois accomplies toutes les étapes préliminaires, envisage d'apporter les **avantages** suivants :

- Coopération accrue en matière de politique étrangère (sommets réguliers, participation aux opérations UE de gestion des crises, coordination des positions dans les institutions multilatérales).
- Mise en place d'un espace économique commun, sur le modèle Espace Economique Européen (EEE).
- Participation à quelques agences européennes (Eurojust, Europol, AESA, Observatoire européen des drogues).
- Coopération en matière de formation, de recherche et de plateformes technologiques publiques et privées.

¹¹⁸ Cette partie en italique de la recommandation est tout à fait cohérente avec le contenu et la structure des recommandations, mais elle a été reformulée de manière à refléter spécifiquement les nouvelles priorités du pays en début février 2011.

Recommandation n.2	Niveau de priorité : ■■■	Acteurs : DUE, Siege, Gouvernement
<p>R2 Politiques sectorielles. L'Appui aux politiques sectorielles prioritaires du gouvernement tunisien devrait se poursuivre à tous les niveaux et s'ouvrir davantage à la concertation préalable avec les intervenants nationaux (publics et privés) et avec les autres bailleurs.</p> <p>Sur la base de l'expérience et des progrès dans les réformes économiques, la CE doit poursuivre son soutien à l'élaboration de politiques et de plans d'investissement sectoriels dans les domaines pertinents en mobilisant les instruments appropriés, et notamment : des appuis budgétaires généraux et/ou sectoriels incorporant des AT flexibles qui permettent un échange approfondi sur le contenu des réformes ; ou bien des programmes d'appui technique spécialisé, ciblés sur des réalisations précises ; ou bien encore, en association ou non avec les AB, des programmes d'appui interinstitutionnel (Jumelages légers¹¹⁹, AT pair à pair de type TAIEX).</p> <p>Cette approche pourrait s'appliquer à des secteurs complexes comme l'emploi, ou l'environnement, ou à d'autres secteurs comme l'agriculture ou l'éducation, etc. Le choix des secteurs et de leur complexité est très délicat, car il implique des contreparties institutionnelles différentes et nécessite un renforcement de la coordination intersectorielle.</p> <p>Dans ce but, il faudra aider le gouvernement à construire de véritables partenariats sectoriels et des processus de dialogue sur les politiques, ouverts aux bailleurs de fonds principaux et aux acteurs non étatiques, ayant une perspective stratégique à long terme, en mesure d'aider le gouvernement à définir et pas seulement à mettre en œuvre les réformes et leurs résultats. Un exemple de ce partenariat 'sectoriel' est la gestion des ABG entre 1995 et 2007.</p>		

Base : QE 1, 6, 7, 8, 9		Conclusion de référence : C.4, C.3, C5	
Recommandation n.3	Niveau de priorité : ■■■	Acteurs : DUE, Siege, Gouvernement	
<p>R3 Cohésion territoriale. Afin de consolider les résultats des réformes sectorielles soutenues par la CE et de favoriser leur impact sur le développement décentralisé, il est recommandé que la CE envisage un soutien à la mise en œuvre de véritables politiques de cohésion territoriale, selon les principes de bonne gouvernance multi-niveau et les modèles de référence existant dans le contexte européen (politiques de cohésion sociale, régionale et de développement rural).</p> <p>L'expérience européenne montre que les politiques de cohésion territoriale doivent se baser sur un système de gouvernance multi-niveau, qui assure l'appropriation des programmes et des ressources de la part des communautés intéressées. La contribution de la CE devrait appuyer la création de fonds spécifiques pour le développement décentralisé, mais surtout la consolidation de ce système de gouvernance.</p>			
Base : QE 1, 6, 8, 9		Conclusion de référence : C.4, C.3, C5	

¹¹⁹ Le « jumelage léger » consiste en la fourniture, par un État membre, d'une expertise de secteur public bien définie, impliquant généralement la fourniture d'une expertise à court ou moyen-terme par des fonctionnaires, ou, moins fréquemment, des experts officiels restant pour de plus longues périodes. Vu leur portée et leur durée limitées, les projets de « jumelage léger » n'établissent pas de liens structurels de longue durée entre administrations publiques, alors que ceci est précisément l'un des objectifs plus large du jumelage standard.

La formule du « jumelage léger » peut inclure, le cas échéant, des services complémentaires tels que :

- l'évaluation de textes réglementaires et la fourniture de documentation ;
- des ateliers, des séminaires et des visites ;
- l'interprétation et la traduction en rapport avec les points précédents.

Le plafond financier pour les projets de « jumelage léger » a été fixé à 250 000 € et leur durée maximale a été limitée à six mois ; dans des cas exceptionnels, la durée peut être portée à huit mois.

http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/documents/common_twinning_manual_05_fr.pdf

Recommandation n.4	Niveau de priorité : ■■	Acteurs : DUE, Siege
<p>R4. National/Régional. Les synergies entre la programmation et le suivi des programmes de coopération nationale et régionale (PIN/PIR) doivent être renforcées, notamment entre les pays de la région qui ont entamé des processus de changement profond et global, afin d'augmenter la complémentarité entre les deux niveaux, de valoriser les acquis de la Tunisie à l'échelle régionale et d'harmoniser les processus d'intégration et les réformes dans les pays de la région.</p> <p>À moyen terme cette démarche pourrait dynamiser la coopération régionale Sud-Sud et renforcer les plateformes du dialogue politique avec l'UE sur des thèmes qui restent encore sensibles/critiques, comme les migrations, la concurrence sur les marchés UE et la gestion des risques environnementaux dans le bassin méditerranéen.</p>		
Base : QE 1, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10		Conclusion de référence : C.1, C4, C3, C12

Recommandation n.5	Niveau de priorité : ■■	Acteurs : DUE, Siege
<p>R5. Les instruments de coopération. L'expérience acquise dans l'utilisation et l'intégration des différents instruments et modalités de coopération doit être valorisée par un processus de programmation participative et une information/sensibilisation accrue de tous les opérateurs concernés.</p> <p>Compte tenu de la diversité des instruments utilisés depuis 1995 et du bon niveau d'appropriation de la part des contreparties tunisiennes, le choix des instruments adaptés aux objectifs et aux secteurs d'intervention doit accompagner le dialogue politique et sectoriel sur le contenu des réformes et des programmes.</p> <p>Il est recommandé de continuer l'intégration d'instruments divers et adaptés ayant donné des résultats largement positifs. Les appuis budgétaires généraux et sectoriels sont en mesure de soutenir les grandes réformes économiques et sociales, permettant d'établir des partenariats spécifiques au niveau de la conception et de la mise en œuvre de ces réformes. L'expérience récente a montré comment des programmes de jumelage s'intègrent parfaitement avec les appuis budgétaires, grâce à leur approche stratégique et de longue durée. Des projets visant la fourniture d'équipement et d'inputs techniques spécialisés sont en revanche très utiles quand il s'agit de contribuer à des réalisations encadrées dans un contexte de réforme, mais ayant une certaine autonomie et une dimension technique propre.</p> <p>Cette diversité, ainsi que les associations possibles entre instruments, constitue une valeur ajoutée de la CE et, comme telle, mérite d'être valorisée afin de réduire les entraves dues aux procédures et aux critères d'éligibilité et d'améliorer la qualité et la pertinence dans la conception/instruction des initiatives.</p>		
Base : QE 2, 3, 4, 5, 6, 7 et 8		Conclusion de référence : C.1, C6, C 7, C 8, C 9

8.2. LES THEMES PRIORITAIRES

Recommandation n.6	Niveau de priorité : ■■	Acteurs : DUE, Siege, Gouvernement
<p>R6. Les réformes économiques. L'appui au gouvernement pour le maintien de la stabilité macroéconomique et d'une gestion prudente des finances publiques doit être poursuivi. Il faut viser également à donner une nouvelle impulsion aux politiques de compétitivité et d'emploi, notamment dans le cadre de nouveaux accords avec l'UE (statut d'association avancé).</p> <p>Ces politiques pourraient concerner : une meilleure intégration des régimes de commerce (<i>onsshore / offshore</i>) ; une amélioration du cadre de la concurrence (lutte contre les pratiques anticoncurrentielles et la corruption) ; une mise à niveau du secteur des services comparable à celle des entreprises industrielles, concernant notamment les services financiers, logistiques etc. en mesure d'améliorer les conditions d'attractivité des IDE ; une restructuration du secteur agricole et une diversification de</p>		

<p>l'économie rurale bénéficiant à l'ensemble du territoire ; une restructuration du marché du travail.</p> <p>Un nouvel ABG multi-bailleurs visant cette nouvelle impulsion à la compétitivité, en correspondance avec la signature du Statut avancé, pourrait constituer une réponse de coopération idéale aux problèmes présents et aux nouvelles opportunités d'intégration attendues.</p>	
Base : QE2	Conclusion de référence : C10, C11, C12

Recommandation n.7	Niveau de priorité : ■■■	Acteurs : DUE, Siege, Gouvernement
<p>R7. Le développement des ressources humaines doit être poursuivi et consolidé par une meilleure intégration de l'éducation et de la formation professionnelle aux politiques sectorielles et de décentralisation afin de mettre les attentes de la population et l'employabilité des jeunes au centre de la coopération sectorielle.</p> <p>Il faut aborder le développement des ressources humaines dans sa dimension transversale, au niveau des politiques d'emploi générales, par secteur et en relation au développement local. Dans ce sens, l'expérience du Fonds Social Européen (FSE) dans les territoires de PUE pourrait fournir une référence prometteuse à appréhender et adapter à travers des instruments appropriés (jumelages, lignes budgétaires et coopération transfrontalière).</p> <p>La mise en place d'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. Plusieurs efforts ont été faits par la CE ainsi que par d'autres bailleurs de fonds pour atteindre ce résultat et des améliorations sont enregistrées, bien qu'elles se réfèrent à une période relativement plus récente (montage du PEFESE actuellement en cours). Un effort additionnel du gouvernement dans ce sens (et les représentants du gouvernement se sont déjà dit prêts à améliorer l'harmonisation) pourrait permettre la mise en place d'un approche sectorielle avec le gouvernement au poste de pilotage (condition acquise) et avec les partenaires internationaux qui gèrent leurs contributions de manière harmonisée et complémentaire sous la coordination du gouvernement (condition à développer).</p>		
Base : QE 5, 3,7	Conclusion de référence : C.13	

Recommandation n.8	Niveau de priorité : ■■■	Acteurs : DUE, Siege, Gouvernement
<p>R8. La gouvernance démocratique. Les secteurs de la gouvernance (justice, droits de l'homme, media, etc.) devraient être pris en compte à tous les niveaux dans le futur, dès la programmation, conformément aux priorités de l'AA, impliquant les acteurs aux niveaux politique, institutionnel, et de la société civile.</p> <p>En particulier, la CE pourrait ouvrir le dialogue sur la réforme du système judiciaire afin de le rendre indépendant et impartial. Cela implique une mise à niveau de la législation, spécialement en ce qui concerne le statut des magistrats, ainsi qu'une application effective des normes internationales en droit interne. La question de l'indépendance de la justice et de son efficacité pourrait faire l'objet d'une stratégie à moyen-terme avec un plan d'action détaillé.</p>		
Base : QE 3, 5, 6, 7, 10	Conclusion de référence : C 14	

Recommandation n.9	Niveau de priorité : ■■■■	Acteurs : DUE, Siège, Gouvernement
<p>R9. La gestion des ressources naturelles. Afin d'assurer la continuité dans le soutien à la gestion durable des ressources naturelles et de réduire les disparités entre zone urbaines et zones rurales, la CE doit continuer à soutenir les partenaires tunisiens dans les diverses composantes de la stratégie nationale de développement durable. Elle pourrait aider le gouvernement pour la mise au point d'un cadre stratégique et opérationnel de développement agricole et rural compétitif, équitable et durable, y compris sur la thématique de l'eau agricole.</p> <p>Sur les thèmes environnementaux du développement urbain et industriel, un programme d'envergure (Programme Environnement Energie – 33 M€) vient de démarrer en coordination étroite avec la France et l'Allemagne et porte sur l'innovation et le développement dans de multiples domaines cruciaux tels que la gestion du littoral, les pollutions et les technologies énergétiques.</p> <p>Dans le secteur clé des ressources hydriques, un programme conjoint est actuellement en phase d'instruction sur l'eau agricole. La CE devrait favoriser une approche préventive de gestion des risques à travers des évaluations environnementales stratégiques (ex-ante) et une recherche de complémentarité avec les autres intervenants (ex. PISEAU-II de la BM).</p> <p>En ce qui concerne le développement agricole et rural, malgré la priorité accordée au secteur par la Tunisie, sa pertinence par rapport aux objectifs stratégiques du PAV et son actualité par rapport au marché agro-alimentaire national (flambée des prix en 2008) et à la remontée de la pauvreté rurale, il n'y a pas eu encore de propositions officielles de coopération. La CE pourrait ouvrir une table de dialogue sur le développement de l'économie et de la société rurale, d'autant plus que ce domaine - soutenu dans le passé mais progressivement abandonné- a des implications importantes sur les équilibres économiques et sociaux (prix, compétitivité des produits, stabilité des populations, migrations, emploi), ainsi que sur la qualité de l'environnement. Une raison ultérieure pour une telle proposition est que la libéralisation des échanges des produits agricoles devrait faire partie des accords du statut avancé actuellement en discussion. La CE pourrait proposer des modèles d'intervention se référant à l'expérience de l'élargissement et des fonds de développement rural : ces modèles sont adoptés par les pays (même en dehors de l'élargissement) qui s'ouvrent au marché compétitif et doivent stimuler la productivité de leur agriculture, diversifier les économies rurales et requalifier l'environnement rural. En complément aux interventions localisées du passé, la CE pourrait assister le gouvernement tunisien à définir une politique agricole et de développement rural avec une vision long terme, des plans d'action décentralisés et des instruments de financement ciblés, en coordination avec le processus de décentralisation, de développement des capacités et de bonne gouvernance environnementale.</p>		
Base : QE 3, 6, 7, 8, 9, 10	Conclusion de référence : C15	

SOMMAIRE DES CONCLUSIONS ET DES RECOMMANDATIONS

CONCLUSIONS

CADRE STRATEGIQUE

C1. Un partenariat solide et à long terme entre l'Union Européenne et la Tunisie, lié à l'Accord d'Association et par la suite au Plan d'Action Voisinage, embrasse tous les domaines (politique, économique, social et culturel) et représente le cadre de référence de la coopération de la Commission européenne.

C2. La pertinence de la coopération de la CE par rapport aux priorités nationales est reflétée par sa correspondance par rapport aux priorités et aux programmes inscrits aux Plans nationaux de développement et aux besoins de croissance économique et d'intégration internationale du pays. D'autre part, cette coopération a été caractérisée par une forte cohérence par rapport aux axes prioritaires de l'AA.

C3. Développement décentralisé. La coopération de la CE a appuyé les réformes du gouvernement au niveau national/central et n'a pas mis en œuvre de mesures et programmes spécifiques d'appui au développement décentralisé.

C4. La cohérence et la complémentarité entre les différentes interventions de la CE sont significatives, mais l'approche sectorielle en dehors des secteurs économiques est faible.

C5. National/Régional. Les synergies entre coopération nationale et coopération régionale (PIN/PIR) restent encore limitées ou partiellement exploitées.

INSTRUMENTS ET MODALITES DE MISE EN ŒUVRE

C6. L'éventail d'instruments de financement et de modalités de mise en œuvre s'est progressivement élargi, permettant à la CE et au gouvernement tunisien de négocier et de tester les différents instruments et d'apprécier les atouts et les limites de chaque instrument ainsi que leur adaptabilité au contexte sectoriel et aux groupes-cible.

C7. L'appui budgétaire a généralement été bien maîtrisé

C8. L'approche « projet » a permis -avec des performances variées- d'obtenir des résultats quantitatifs et qualitatifs notables.

C9. Les lignes budgétaires et d'autres instruments spécifiques (ONG, environnement, IEDDH) ont été peu utilisés, voire pas du tout.

CONCLUSIONS SECTORIELLES

C10. Finances publiques et cadre macroéconomique. L'appui de la CE dans le domaine de la gestion des finances publiques et du cadre macroéconomique, en continuité avec l'expérience précédente et en étroite collaboration avec la BM et la BAD, a aidé le gouvernement tunisien à conjuguer stabilité et croissance.

C11. Environnement des affaires. L'appui de la CE au gouvernement dans le domaine de la réforme de l'environnement des affaires en Tunisie a été positif, avec toutefois des faiblesses. L'AA a permis aux entreprises tunisiennes de se projeter dans une perspective d'accès compétitif aux marchés européen et mondial, mais des limites persistent dans la libéralisation et la transparence du marché intérieur.

C12. Commerce extérieur. Les interventions de la CE ont appuyé avec succès le gouvernement dans le domaine du commerce extérieur et ont soutenu ses efforts dans l'intégration économique.

C13. Education et formation professionnelle. La CE a contribué dès le début de la période aux réformes dans le système d'éducation national aux différents niveaux (primaire, secondaire et supérieur) ainsi que dans le secteur de la formation professionnelle, aidant – entre autres - à atteindre les objectifs du Millénaire. Le parcours d'intégration des ressources humaines dans le marché du travail a été initié, mais représente encore un défi majeur pour la Tunisie actuelle.

C14. Gouvernance et société civile. Sur les thèmes de la justice, de l'Etat de droit et des libertés d'expression

et d'association ainsi que sur les modalités d'ouverture à la société civile, le dialogue avec le gouvernement a souvent été difficile. Ceci a représenté une entrave à la mise en œuvre des projets en réduisant les objectifs à des améliorations techniques et administratives.

C15. Ressources naturelles et environnement. La CE a contribué à la mise en œuvre des stratégies nationales dans le secteur, initialement dans le développement rural et progressivement dans la dimension environnementale du développement durable afin de pallier aux effets de l'urbanisation et de l'industrialisation sur la qualité de l'environnement.

RECOMMANDATIONS

PRIORITES STRATEGIQUES

R1. Renforcer et relancer le partenariat. Le dialogue politique sur le '*statut avancé*' pourrait représenter pour l'UE et la Tunisie une occasion pour fixer de nouveaux objectifs stratégiques qui puissent élargir et relancer le cadre d'opportunités représenté jusqu'à présent par l'AA. Dans ce cadre, la CE pourrait promouvoir une participation coordonnée des différents bailleurs de fonds en vue d'appuyer un nouveau cycle de développement économique, social et civil du pays.

R2. Politiques sectorielles. L'Appui aux politiques sectorielles prioritaires du gouvernement tunisien devrait se poursuivre à tous les niveaux et s'ouvrir davantage à la concertation préalable avec les intervenants nationaux (publics et privés) et avec les autres bailleurs.

R3. Cohésion territoriale. Afin de consolider les résultats des réformes sectorielles soutenues par la CE et de favoriser leur impact sur le développement décentralisé, il est recommandé que la CE envisage un soutien à la mise en œuvre de véritables politiques de cohésion territoriale, selon les principes de bonne gouvernance multi-niveau et les modèles de référence existant dans le contexte européen (politiques de cohésion sociale, régionale et de développement rural).

R4. National/Régional. Les synergies entre la programmation et le suivi des programmes de coopération nationale et régionale (PIN/PIR) doivent être renforcées, notamment entre les pays de la région qui ont entamé des processus de changement profond et global.

INSTRUMENTS RECOMMANDES

R5. Les instruments de coopération. L'expérience acquise dans l'utilisation et l'intégration des différents instruments et modalités de coopération (notamment les AB et les projets, l'AT flexible et la coopération interinstitutionnelle) doit être valorisée par un processus de programmation participative et une information/sensibilisation accrue de tous les opérateurs concernés.

THEMES PRIORITAIRES

R6. Les réformes économiques. L'appui au gouvernement pour le maintien de la stabilité macroéconomique et d'une gestion prudente des finances publiques doit être poursuivi. Il faut également viser à donner une nouvelle impulsion aux politiques de compétitivité et d'emploi, notamment dans le cadre de nouveaux accords avec l'UE (statut d'association avancé).

R7. Le développement des ressources humaines. L'appui dans ce domaine doit être poursuivi et consolidé en veillant à une meilleure intégration entre l'éducation et la formation professionnelle, les politiques sectorielles et de décentralisation et les exigences du marché du travail.

R8. La gouvernance démocratique. Les secteurs de la gouvernance (justice, droits de l'homme, media, etc.) devraient être pris en compte à tous les niveaux dans le futur, dès la programmation, conformément aux priorités de l'AA, impliquant les acteurs au niveau politique, institutionnel, et de la société civile.

R9. La gestion des ressources naturelles. Afin d'assurer la continuité dans le soutien à la gestion durable des ressources naturelles et de réduire les disparités entre zone urbaines et zones rurales, la CE doit continuer à soutenir les partenaires tunisiens dans les diverses composantes de la stratégie nationale de développement durable. Elle pourrait aider le gouvernement pour la mise au point d'un cadre stratégique et opérationnel de développement agricole et rural compétitif, équitable et durable, y compris sur la thématique de l'eau agricole.