

ANNEXE

de la décision d'exécution de la Commission sur le programme d'appui à la relance n°3

**Fiche action pour le troisième programme d'appui à la relance (PAR n°3)**

**1. IDENTIFICATION**

|   |   |             |   |
|---|---|-------------|---|
| Intitulé / Numéro                                 | Programme d'appui à la relance n°3 (PAR3)<br>Numéro CRIS: 024-469   |             |   |
| Coût total  | Coût total de la contribution du budget de l'UE:<br><br>65 millions d'EUR, au titre de l'appui budgétaire.<br><br>- Banque mondiale (BM) : prêt d'un montant de <i>500 millions d'USD*</i><br><br>- Banque africaine de développement (BAD) : prêt d'un montant de <i>250 millions d'USD*</i><br><br><i>* ces montants sont donnés à titre indicatif.</i> |             |   |
| <b>Appui budgétaire</b>                           |   |             |   |
| Méthode d'assistance / Modalités de mise en œuvre | Gestion (centralisée) directe<br>Contrat de construction de l'appareil de l'État  |             |   |
| Code Type d'assistance                            | A01 – Appui budgétaire général  | Indicateurs | BSAS  |
| Code CAD  | 51010 – Appui budgétaire général<br>15130<br>24010<br>25010   | Secteur     | Politique sociale, services sociaux<br><br>Développement légal et judiciaire<br><br>Politique financière et gestion administrative<br><br>Services de soutien aux entreprises et institutions |
| <b>Soutien complémentaire</b>                     |   |             |   |
| Méthode d'assistance / Modalités de mise en œuvre | Sans objet.   |             |   |
| Code CAD  | <...>   | Secteur     | <...>   |

## **2. JUSTIFICATION ET CONTEXTE NATIONAL**

### **2.1. Résumé de l'action et de ses objectifs**

À la suite de la révolution de janvier 2011, la Tunisie s'est engagée dans une transition politique. Lors du premier scrutin libre et démocratique, en octobre 2011, une Assemblée constituante a été élue. Celle-ci a nommé un gouvernement de transition. Les prochaines élections ne sont désormais pas prévues avant la fin de l'année 2013, lorsque la nouvelle Constitution aura été adoptée. La prolongation de la période de transition, alliée à une conjoncture économique régionale difficile, accroît les risques de détérioration de la situation économique et sociale qui pourrait, en retour, nuire à la mise en place d'un gouvernement et d'institutions légitimes et démocratiques.

Dans ce contexte, l'appui budgétaire proposé vise à soutenir le programme de réformes du gouvernement tunisien dans ses dimensions de gouvernance démocratique et économique. Le programme est destiné à assurer la stabilité macro-économique et la bonne gestion de la dette. Il permettra de renforcer la gouvernance dans des secteurs clés du processus de transition (droits de l'homme, justice, finances publiques, secteur financier, commerce).

L'ensemble du programme est en parfaite cohérence avec les deux Communications Conjointes «Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée» du 8 mars 2011<sup>1</sup>, et «Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation», du 25 mai 2011<sup>2</sup>, par rapport à leurs objectifs de soutenir un développement économique et social durable et inclusif et de soutenir l'approfondissement de la démocratie.

Le programme s'appuie également sur les engagements pris au titre du plan d'action 2013-2017 pour un partenariat privilégié, tant sur le volet de la coopération politique que sur son volet de l'intégration économique et sociale.

Il a été tenu compte, dans le dialogue politique avec le gouvernement sur le contenu de ce programme, des conclusions du rapport de mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en Tunisie<sup>3</sup>, notamment sur la question des élections à venir, de l'audiovisuel ou des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

### **2.2. Contexte national**

#### **2.2.1. Principaux obstacles à la réduction de la pauvreté/à la croissance durable et inclusive**

Depuis le 14 janvier 2011, la transition économique de la Tunisie est caractérisée par l'incertitude et les risques engendrés par l'environnement domestique et le contexte international. Cependant, l'économie tunisienne a bien résisté au choc de la révolution, avec un taux de croissance pour 2012 estimé à 3,6%, après le recul de 2011 (-1,8%), malgré le fort ancrage de l'économie tunisienne à une Europe en crise. L'impact significatif de la crise européenne sur les secteurs clés des industries

---

<sup>1</sup> COM(2011) 200.

<sup>2</sup> COM(2011) 303.

<sup>3</sup> SWD(2013) 83 final.

manufacturières, textile et d'habillement (-3,8%) et les industries mécaniques et électriques (-1,5%) a été compensé par la forte progression des activités chimiques (+15%), de raffinage (+47,7%), de l'agriculture (+3,9%), et des services (tourisme / hôtellerie: +11,7%).

Malgré le rebond de la croissance en 2012, l'emploi reste la préoccupation majeure de la Tunisie. En 2011 le taux de chômage moyen était de 18,3% et de 30,9% chez les jeunes diplômés. En ce qui concerne les diplômés de l'enseignement supérieur, le taux de chômage a atteint 43,8% en 2011 pour les femmes et 23,7% pour les hommes. Selon l'Institut national de la statistique (INS), on dénombrait 704 000 chômeurs fin 2011, contre seulement 492 000 fin 2010. L'effet de la récession, conjugué au retour massif des Tunisiens rapatriés de Libye, explique cette hausse récente du nombre de chômeurs. Néanmoins, le chômage comprend aussi une composante structurelle significative qui résulte d'une inadéquation entre l'offre et la demande de travail - à la fois quantitative (entre les formations supérieures et les besoins du secteur privé) et qualitative (les diplômés n'ayant pas les compétences requises pour intégrer le marché du travail). Cependant, sous l'effet des programmes de recrutement dans le secteur public, le taux de chômage en 2012 affiche une légère baisse et s'élève désormais à 17,6%. La réduction graduelle des marges de manœuvre fiscales et externes alliée à une conjoncture détériorée dans la zone euro et la poursuite de l'instabilité régionale, laisse cependant présager des taux de croissance en deçà des performances nécessaires à une réduction rapide du chômage dans les années à venir.

Parmi les défis majeurs auxquels la Tunisie est confrontée figurent les importantes disparités socioéconomiques qui subsistent en dépit d'une réduction significative de la pauvreté et d'une amélioration des indicateurs sociaux au cours des deux dernières décennies. En décembre 2011, l'INS a entrepris un réexamen complet et une mise à jour de sa méthodologie de mesure de la pauvreté. Le taux de pauvreté est estimé à 15,5% en 2010, contre 23,3% en 2005 et 32,4% en 2000. La baisse du taux de pauvreté entre 2000 et 2010 s'explique par la croissance de la consommation, qui a été plus élevée pendant cette période parmi les déciles les moins aisés de la population.

La baisse du taux de pauvreté global n'a pas bénéficié aux régions de l'intérieur du pays qui ont vu leur retard par rapport au reste du pays s'accroître au cours de la dernière décennie. En effet, les analyses de l'INS montrent que la réduction des inégalités au niveau national (l'indice de Gini est passé de 0,37 en 2000 à 0,35 en 2010) s'explique principalement par la baisse des inégalités intrarégionales. En revanche, les inégalités interrégionales augmentent, et l'enquête sur les ménages 2010 confirme que les conditions de vie des citoyens des gouvernorats défavorisés se sont détériorées au cours de la période 2000-2010.

### 2.2.2. *Valeurs fondamentales*

Le respect des valeurs fondamentales en matière de démocratie, de droits de l'homme et d'État de droit est au cœur du processus de transition amorcé au lendemain de la révolution de janvier 2011 et du débat en cours à l'Assemblée Nationale Constituante (ANC) pour l'élaboration d'une nouvelle Constitution. Les progrès sont notables dans certains domaines comme la liberté d'expression. Dans d'autres domaines, comme celui de la justice, les avancées sont beaucoup plus limitées. A ce stade néanmoins, les premiers éléments dont on dispose avec la

publication des projets de texte constitutionnel sont plutôt positifs. Dans son préambule, le projet de Constitution affirme l'aspiration à la démocratie et au respect des droits de l'homme : «Pour la construction d'un régime républicain démocratique et participatif, où l'État est civil et basé sur les institutions, où le peuple est le détenteur du pouvoir qu'il exerce sur la base de l'alternance pacifique et du principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs.».

La révolution tunisienne a entraîné un changement radical dans le domaine du respect des principes démocratiques universels et des libertés fondamentales. La liberté d'expression et l'absence de censure sont devenues des réalités tangibles pour l'ensemble des citoyens tunisiens.

### 2.2.3. *Fragilité et incertitudes politiques, socioéconomiques et administratives dues au processus de transition*

En dépit des évolutions positives citées ci-dessus, la consolidation des institutions démocratiques est toujours en cours et fait l'objet de nombreux débats dont l'issue demeure souvent incertaine. Le caractère par nature transitoire du gouvernement en place et la perspective d'élections pas avant la fin de l'année 2013, voire plus tard, contribuent à un manque de visibilité sur les priorités à moyen et long terme et sur les réformes politiques fondamentales à engager. La Tunisie vit une situation d'instabilité sociale, en particulier dans les régions défavorisées de l'intérieur, et celle-ci risque de s'aggraver avec la détérioration de la situation économique. À cela s'ajoute une dégradation de la situation sécuritaire, même si la complaisance apparente envers des mouvements extrémistes semble ne plus être de mise.

L'appui budgétaire PAR 3 s'accompagne d'un dialogue politique destiné à encourager la mise en œuvre des réformes indispensables à la consolidation des institutions démocratiques. Une série d'indicateurs (bonne gouvernance, droits des femmes, liberté d'expression, indépendance de la justice, respect des bonnes pratiques pour le futur processus électoral) mesurera les avancées réalisées et permettra de faciliter le processus de réformes en cours.

La situation socioéconomique risque également de rester fragile, compte tenu de la faible croissance, de l'ajustement budgétaire nécessaire pendant la durée prévue du programme et de changements institutionnels importants que la nouvelle Constitution mettra en place.

L'incertitude qui règne dans un contexte de transition prolongée a également des effets négatifs visibles sur l'efficacité de l'administration publique, la capacité des services à prendre des décisions dans nombre de domaines devenus politiquement sensibles (notamment justice et emploi). Cet état de fait contribue à la fragilité du processus de transition.

L'appui de l'UE durant cette phase de transition doit aussi permettre de préparer les futurs gouvernements élus à entrer dans le cycle des négociations prévues dans le cadre du partenariat privilégié.

## **2.3. Admissibilité à l'appui budgétaire**

### **2.3.1. Politique générale**

La Tunisie disposait, jusqu'à la révolution, d'une stratégie nationale de développement multisectorielle élaborée dans le cadre de la formulation du XII<sup>e</sup> plan de développement (2010-2014). À la suite de celle-ci, et étant donné le mandat limité et la courte durée de vie du premier gouvernement provisoire, un programme de relance centré sur l'année 2011 a guidé la mise en œuvre des mesures appuyées dans le cadre de la première phase du programme d'appui à la relance (PAR 1) en 2011.

L'élection au suffrage universel d'une Assemblée Nationale Constituante et la nomination par cette assemblée d'un second gouvernement de transition en décembre 2011 a donné lieu à la formulation d'un nouveau programme économique et social – incluant cette fois-ci des mesures à court et à moyen terme – présenté par le gouvernement à l'Assemblée constituante en avril 2012, accompagné d'une loi de finances complémentaire pour 2012. Ce programme a fait l'objet d'un appui des principaux partenaires financiers (UE, Banque mondiale et Banque africaine de développement) de la Tunisie en 2012 (PAR 2).

Fin 2012, le programme gouvernemental a été précisé par une nouvelle lettre de politique de développement concordant avec les objectifs de restauration d'une croissance durable, seule à même de permettre un recul du chômage et de la pauvreté qui en découle. Il s'appuie sur la rationalisation des dépenses publiques – en donnant la priorité à la réforme du système de subventions –, sur l'amélioration de la gouvernance économique – tant du point de vue du fonctionnement de l'administration que de l'environnement des affaires –, sur le rééquilibrage du développement économique en faveur des régions marginalisées de l'intérieur, ainsi que sur le renforcement des secteurs sociaux, d'éducation et d'emploi.

En parallèle, le gouvernement et les autres institutions publiques s'attachent à développer un cadre institutionnel permettant la transition vers un État démocratique, notamment par la préparation de lois et/ou la consolidation d'institutions visant à améliorer le respect des droits de l'homme (en incluant la protection des enfants et la lutte contre les discriminations envers les femmes), à consacrer l'indépendance de la justice et des médias, et à assurer le bon déroulement des élections à venir. Ces différents points font par ailleurs l'objet d'engagements précis dans le cadre du plan d'action 2013-2017 pour un partenariat privilégié.

Sur la base de cette analyse, il ressort que la politique nationale du gouvernement est suffisamment pertinente et crédible pour la réalisation des objectifs de ce programme d'appui budgétaire.

### **2.3.2. Politique macroéconomique**

Après la révolution de 2011, la Banque centrale de Tunisie (BCT) a pratiqué une politique monétaire accommodante qui s'est traduite par une baisse du taux d'intérêt directeur de 4,5% à 3,5%, une diminution du coefficient de réserve obligatoire de 5% à 2%, une dépréciation contrôlée du dinar vis-à-vis de l'euro de 6,1% entre janvier 2011 et janvier 2013 et la mise à disposition du secteur bancaire d'une grande quantité de liquidités. À l'été 2012, le taux d'intérêt directeur est remonté à 3,75% tandis que les réserves de change se sont redressées – sous l'effet des déboursements d'appuis budgétaires en fin d'année (1 milliard EUR) – pour atteindre 3,5 mois

d'importations. La politique monétaire accommodante adoptée pour appuyer la relance de l'activité économique et sécuriser le secteur bancaire, couplée à la hausse du prix des matières premières, ont engendré une hausse de l'inflation qui est passée de 3,5% en 2011 à 6% à la fin de 2012.

Parallèlement, une politique budgétaire de relance de l'activité a été mise en œuvre, principalement par une augmentation de la masse salariale du secteur public suite à des recrutements massifs et à l'augmentation générale des salaires. Ainsi, le déficit budgétaire global en pourcentage du PIB est passé de 1% en 2010 à 4,3% en 2011 et devrait atteindre 5,6% en 2012. En corollaire, le taux d'endettement qui était de 40,4% en 2010 devrait s'établir à près de 45% en 2012.

Les politiques macroéconomiques ne sont pas parvenues à juguler l'excès de demande globale, ce qui se reflète dans la détérioration du solde de la balance des paiements courants. Le déficit en pourcentage du PIB est passé de 5,1% en 2010 à environ 8% en 2012.

C'est dans ce contexte de détérioration des équilibres macroéconomiques soulignée par les dégradations des agences de notation (Moody's et Standard & Poor's) que se place la préparation d'un accord de facilité de caisse avec le Fonds monétaire international (FMI), adopté par son conseil d'administration le 7 juin 2013.

Le programme d'une durée de deux ans pour un montant de 1,78 milliard de dollars s'attachera à rétablir les équilibres macro-économiques de moyen terme grâce à: i) un ajustement de la politique budgétaire basée sur une baisse des subventions aux hydrocarbures et un contrôle de la masse salariale, ii) un renforcement de la résilience du secteur bancaire grâce à une restructuration et/ou recapitalisation de trois banques publiques et un renforcement de la capacité de supervision de la banque centrale, et iii) une libéralisation graduelle des marchés monétaires et de change visant à une plus grande flexibilité du taux de change et une meilleure transmission de la politique monétaire par le taux d'intérêt directeur. Ces ajustements se feront en tenant compte des effets potentiellement nocifs d'un ajustement trop soudain. Le cadre macro-économique retenu est ainsi proche de celui ayant servi de base à la loi de finances 2013. Une loi de finances rectificative sera cependant nécessaire pour acter certaines des mesures et tenir compte de la révision à la baisse des projections de croissance du PIB pour 2013 de 4,5 à 4%.

Sur la base de cette analyse, il est conclu que les autorités poursuivent une politique macro-économique crédible et pertinente, orientée vers une restauration de la stabilité budgétaire et externe ainsi que vers la soutenabilité de celles-ci.

### 2.3.3. *Gestion des finances publiques*

Dans le domaine de la gestion des finances publiques, le rapport *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA) de juillet 2010 a montré que la performance de la Tunisie est de bon niveau. De plus, le jumelage européen relatif à l'appui à la Gestion budgétaire par objectifs (GBO), engagé en septembre 2011 pour une durée de trois ans, sous la responsabilité du ministère des finances tunisien, s'inscrit dans le cadre de réformes budgétaires déjà entamées en Tunisie, notamment par la modification de la loi organique en 2004. Il inclut des objectifs ambitieux en termes de réforme de la nomenclature budgétaire, des contrôles financiers, de la comptabilité publique et de la prise en compte de la performance et devrait aboutir à

l'adoption d'une loi organique du budget prévue en 2014. D'autres réformes, sous l'égide de la Banque mondiale et du FMI, touchent la fiscalité et les marchés publics. Enfin, il est prévu de réaliser un second PEFA fin 2013 ou début 2014.

Sur la base des analyses présentées, la stratégie de réforme est jugée suffisamment pertinente et devrait permettre de corriger les faiblesses actuelles du système, notamment dans les domaines de l'exécution budgétaire et des marchés publics grâce à la rationalisation des contrôles.

En outre, la stratégie de réforme est jugée suffisamment crédible au regard de la pertinence du séquençage des actions prévues (prenant en compte l'instabilité institutionnelle), du soutien politique qui lui a été manifesté ainsi que des progrès déjà réalisés. Il conviendra de s'assurer, par des décisions concrètes, de la pérennité du soutien politique et administratif apporté à cette réforme.

#### **2.3.4. *Transparence et contrôle du budget***

Afin de renforcer la transparence des finances publiques, les autorités tunisiennes ont récemment adhéré au partenariat multilatéral «*Open Government*». À cet égard, elles se sont engagées, pour la première fois, à publier les informations suivantes sur le budget :

i) un document de cadrage budgétaire (TOFE) et les perspectives et hypothèses retenues pour le budget, en amont du processus budgétaire, ii) le projet de budget du gouvernement et des ministères et agences avant la transmission au Parlement, iii) les rapports d'exécution budgétaires mensuels et de fin d'année, iv) un budget citoyen (version vulgarisée du budget), v) à partir de la préparation de budget 2014, la loi de règlement de l'année n-1 accompagnant le projet de budget n+1.

Ces efforts font suite à d'autres mesures prises au lendemain de la révolution pour améliorer la transparence de la gestion des finances publiques (publication systématique des rapports de la Cour des comptes sur son site) et, plus généralement, de l'administration (adoption de la loi d'accès à l'information).

Sur la base de ces considérations, on peut donc considérer que les critères du "point d'entrée" sont remplis.

### **2.4. Enseignements tirés**

Suite à l'expérience acquise lors des deux programmes précédents (PAR 1<sup>4</sup> et PAR2<sup>5</sup>), et compte tenu de la complexité de certaines des réformes proposées, du manque temporaire, parfois d'ordre technique, de capacité de l'administration tunisienne et de l'urgence de la mise en œuvre des mesures adoptées, il semble important d'accompagner l'appui financier par une assistance technique complémentaire appropriée dans les domaines d'intervention visés. Celle-ci sera mobilisée par l'intermédiaire des contrats d'assistance technique déjà engagés sur les fonds du PAR 1 et dans le cadre du programme d'appui à l'accord d'association et à la transition (P3AT).

---

<sup>4</sup> C(2011)6826 du 26 septembre 2011.

<sup>5</sup> C(2012)8640 du 27 novembre 2012.

Ces limites en termes de capacité de l'administration et des organes politiques qui y sont rattachés appellent également à la poursuite d'une coordination avec les autres principaux bailleurs de fonds (Banque mondiale, Banque africaine de développement, FMI) afin de garantir la formulation d'un programme de soutien aux réformes cohérent, aux priorités bien définies.

Les actions et les résultats attendus du présent programme se placent résolument dans la continuité des programmes PAR 1 et 2 pour la promotion de la croissance, du développement régional et de l'inclusion sociale, ainsi que de la gouvernance. À titre d'illustration, le développement des cadres législatif et réglementaire du secteur de la microfinance a fait l'objet de conditions spécifiques dans les programmes PAR 1 et 2 et sera finalisé dans le cadre de ce programme. De même, la réforme de la fonction de contrôle des dépenses publiques, engagée par PAR 2, devrait être poursuivie dans le cadre du dialogue sur la réforme des finances publiques.

## **2.5. Actions complémentaires**

Ce programme d'appui aux réformes économiques et de gouvernance est complémentaire à plusieurs autres programmes en cours visant à faciliter la mise en œuvre des réformes soutenues dans les PAR, notamment:

- le programme d'appui à la mise en place d'une gestion budgétaire par objectifs<sup>6</sup>;
- le programme d'appui à l'éducation, à la formation professionnelle, à l'enseignement supérieur et à l'employabilité des diplômés<sup>7</sup>;
- les programmes d'assistance technique tels que le programme d'appui à l'accord d'association (P3A2)<sup>8</sup>, renforcé en 2012 par un nouveau programme d'appui à l'accord d'association et la transition (P3AT)<sup>9</sup> qui accompagnent l'administration et toutes les institutions publiques ou non gouvernementales tunisiennes contribuant à la mise en œuvre de l'accord d'association. Dans ce cadre, une série de jumelages a été lancée en faveur de la Banque centrale (ciblage de l'inflation), de la Cour des comptes (modernisation des fonctions d'audits et des systèmes internes de gestion), du ministère des finances (réforme GBO), de l'Agence nationale de l'emploi et du travail indépendant, de l'Observatoire national de l'emploi et des qualifications ou de la Banque de financement des petites et moyennes entreprises, à titre d'exemple;
- les nouvelles initiatives lancées depuis la révolution pour l'appui aux zones défavorisées, notamment avec ses composantes «microfinance» (financement de nouveaux réseaux)<sup>10</sup> et «santé» (réhabilitation de centres de santé primaire)<sup>11</sup>;
- le nouveau programme spécifique d'appui au secteur judiciaire sur financement SPRING<sup>12</sup>, signé en 2012;

---

<sup>6</sup> C(2007)6421 du 19 décembre 2007.

<sup>7</sup> C(2009)7916 du 21 octobre 2010.

<sup>8</sup> C(2007)6205 du 14 décembre 2007.

<sup>9</sup> C(2012)1439 du 9 mars 2012.

<sup>10</sup> C(2011)6826 du 26 septembre 2011.

<sup>11</sup> C(2012)23522 du 2 octobre 2012.

- le programme de renforcement des capacités des collectivités locales, qui devrait prochainement aboutir à l'adoption d'une décision.

## **2.6. Cadre de gestion des risques**

À ce stade, le programme proposé se situe dans un contexte similaire au programme précédent PAR2 en termes d'analyse des risques.

La poursuite du processus de transition démocratique en cours demeure une condition essentielle de succès du programme. Il en est de même de l'évolution favorable de la situation dans les pays de la région, au premier rang desquels la Libye. Le présent programme devrait contribuer à accroître les marges de manœuvre du gouvernement actuel et, ainsi, contribuer au succès de la transition en cours.

Les principaux risques concernent les retards du gouvernement tunisien à réaliser les objectifs formulés dans son programme économique et social, notamment les réformes socio-économiques et l'engagement d'une meilleure gouvernance des programmes, ainsi que la difficulté pour l'État à maintenir la stabilité macro-économique avec les risques de dérapage de la dépense publique dans un contexte d'élections et de forte pression sociale.

En matière politique, le dialogue continu avec le gouvernement que conduit l'UE, dans le cadre du partenariat privilégié et avec l'appui des États membres, est un élément important d'atténuation du risque. L'appui au processus électoral et la perspective d'une mission d'observation électorale est également de nature à assurer la transparence du processus démocratique.

En matière économique, de manière similaire, le dialogue avec les principaux bailleurs de fonds auquel l'UE participe activement est également un élément porteur de stabilité. L'accord signé avec le FMI le 7 juin 2013 constitue une assurance additionnelle en termes de maintien d'un cadre macro-économique stable et un signal positif aux investisseurs.

## **3. DESCRIPTION DETAILLÉE DU CONTRAT D'APPUI BUDGETAIRE**

### **3.1. Objectifs**

L'objectif général du programme est d'appuyer le gouvernement tunisien dans la consolidation et l'amélioration de la gouvernance démocratique et socio-économique, dans le cadre de sa transition démocratique.

Les objectifs spécifiques sont de soutenir le gouvernement tunisien dans la mise en œuvre de sa lettre de politique de développement, d'améliorer la capacité financière du gouvernement à restaurer une stabilité macro-économique et de réaliser ses objectifs politiques à court terme de réformes liées à la transition démocratique.

Les éléments clés du programme reprennent la stratégie multisectorielle du gouvernement. Ils sont déclinés autour de deux piliers:

---

<sup>12</sup>

C(2011)6828 du 26 septembre 2011.

- *Pilier I*: Gouvernance démocratique;
- *Pilier II*: Gouvernance économique et sociale.

Questions transversales: nombre d'aspects du programme auront des implications importantes en termes d'égalité hommes-femmes et de bonne gouvernance. Ceci est particulièrement le cas pour ce qui concerne l'adoption de mesures en faveur du droit des femmes.

### 3.2. Résultats escomptés

Dans le cadre de l'évaluation du respect des conditions générales communes à toutes les tranches, une appréciation qualitative sera faite du niveau de mise en œuvre des engagements pris par le gouvernement dans le domaine des valeurs fondamentales et en matière économique avec une attention spéciale sur la gestion des finances publiques, tels que formulés dans la lettre de politique de développement du gouvernement, ainsi qu'au regard des priorités fixées dans le plan d'action 2013-2017 du partenariat privilégié et en phase avec le rapport de progrès de mise en œuvre de la politique de voisinage.

Cette appréciation reposera sur les rapports politiques de la Délégation, le dialogue politique et économique permanent entre l'Union européenne et la Tunisie, ainsi que sur la stratégie des droits de l'homme pour la Tunisie et la mise en œuvre du plan d'action pour l'égalité hommes-femmes.

#### *Pilier I: Gouvernance démocratique*

L'appréciation qualitative du respect des valeurs fondamentales, sera complétée par la vérification de la réalisation des résultats suivants:

- L'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) est opérationnelle et dispose des moyens nécessaires à son fonctionnement et à la bonne exécution de son mandat en ligne avec les standards internationaux, notamment l'indépendance par rapport à l'exécutif.
- La stratégie nationale de lutte contre la corruption établie en décembre 2012 et basée sur quatre axes majeurs est mise en application.
- Le plan stratégique pour la réforme de la justice adopté par le gouvernement en 2012 est mis en application. Il couvre notamment le renforcement des droits de la défense pendant la garde à vue, l'indépendance des procureurs, la possibilité pour les associations de se porter partie civile, garantissant mieux le respect du procès équitable.
- Un mécanisme national de prévention de la torture est mis en place: son adoption représente une étape importante pour garantir un accès sans entrave à tous les lieux de détention afin de prévenir la torture grâce à des visites sans préavis.
- Le Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales est opérationnel: il est indépendant dans la procédure de choix de ses membres, doté de personnalité juridique et de l'autonomie financière, garantissant son indépendance, selon les principes de Paris.
- Les principes de parité et d'égalité des sexes figurent dans la Constitution et le cadre législatif est revu afin de lever les éléments discriminatoires envers les

femmes en Tunisie, permettant une amélioration de la participation des femmes à la vie politique et économique, ainsi que des changements comportementaux et institutionnels en ligne avec les engagements internationaux pris par la Tunisie.

- Une haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle (HAICA) est mise en place, y compris la nomination officielle de ses membres selon les critères prévus dans le décret-loi 116 et l'octroi effectif de la dotation financière nécessaire à l'accomplissement de son mandat en ligne avec les standards internationaux dans ce domaine.

## ***Pilier II : Gouvernance économique et sociale***

Dans le domaine de la gouvernance économique et sociale, les résultats attendus sont étroitement liés aux réformes inscrites dans la lettre de développement dans les trois piliers suivants: i) restauration de la stabilité macro-économique et relance de la croissance économique, ii) renforcement de l'inclusion sociale et iii) amélioration de la gouvernance publique, notamment dans sa dimension de renforcement des finances publiques.

L'appréciation du degré d'avancement de la mise en œuvre de la lettre de développement sera complétée par la vérification de la réalisation des résultats suivants:

- Dans le domaine des politiques sociales, l'adéquation entre l'offre et la demande sur le marché du travail est améliorée à travers la mise en œuvre des réformes visant une meilleure efficacité et gouvernance des politiques actives de l'emploi et la réorganisation de l'Agence nationale pour l'emploi et le travail indépendant (ANETI).
- Les réformes du droit du travail sont engagées dans le cadre de la poursuite du processus du dialogue national qui a déjà donné lieu au nouveau contrat social signé en janvier 2013 entre les principaux partenaires sociaux.
- Dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, le processus de mise en place d'un cadre réglementaire pour la microfinance en ligne avec les standards internationaux, lancé depuis 2010, est finalisé par le ministère des finances. En particulier, l'autorité de contrôle de la microfinance est fonctionnelle et sont adoptées les circulaires fixant: les missions des unions d'institutions de microfinance (IMF); les normes de gouvernance, de transparence financière et de gestion; les exigences minimales de traitement équitable de la clientèle par les IMF; les montants des pénalités payables au profit du Trésor public; la nomination et la rémunération des membres du conseil d'administration; les contributions financières des IMF; les normes comptables; les normes d'audit externe; les progrès dans la mise en œuvre de la centrale des risques. Il en résulte une augmentation effective de l'offre, y compris via de nouveaux réseaux, ce qui permettra à une partie de la population défavorisée, notamment les femmes, d'accéder aux services financiers, et en particulier au micro-crédit.
- Dans le domaine de la gestion des finances publiques (GFP), les résultats spécifiques suivants sont attendus:
  - le contrôle des dépenses publiques est assoupli et rationalisé, en vue d'améliorer l'exécution de la dépense publique;

- le gouvernement adopte et lance la mise en œuvre d'un plan de réforme à moyen terme de la comptabilité publique, incluant le passage à une comptabilité en partie double à partir de courant 2014;
- les capacités financières, institutionnelles et techniques des administrations locales sont renforcées;
- la transparence budgétaire est renforcée dans ses dimensions principales (accès du public aux données budgétaires, exhaustivité, fiabilité et ponctualité des informations budgétaires mises à la disposition du public et des organes de contrôles de l'exécutif).

### **3.3. Motivation des montants alloués à l'appui budgétaire**

Le montant total alloué au PIN 2013 est de 80 millions d'EUR, dont 81% sont attribués au titre du présent programme d'appui budgétaire.

Le besoin global de financement de l'économie tunisienne (solde des paiements courants) projeté s'élève à 6,4 milliards dinars tunisiens (TND) en 2013 et 5,8 milliards dinars tunisiens (TND) en 2014.

Les besoins de financement budgétaires projetés de la Tunisie entre 2012 et 2014 sont évalués à 2,9 milliards TND en 2013 et 2,1 milliards TND en 2014.

Même si la participation de cette opération au financement des déficits budgétaires et courants sera limitée (aux alentours de 1% des besoins de financement du déficit budgétaire), le fait que ces déboursements se feront sous forme de dons contribuera significativement à limiter la hausse de la dette publique durant la période de transition – l'un des objectifs principaux de la stratégie macro-économique des autorités.

Par ailleurs, l'incidence des mesures prises dans le cadre de ce programme, alliée à celles des autres bailleurs de fonds, devrait contribuer significativement à la diminution de l'impact social et économique négatif des ajustements macro-économiques auxquels les autorités se sont engagées et jeter les bases d'une croissance plus forte sur le moyen terme. Les engagements pris dans le cadre de ces mesures devraient également réduire les risques de «dérapage», notamment dans le secteur financier ou les finances publiques.

Par ailleurs, la mise en œuvre satisfaisante des mesures formulées dans le cadre des PAR 1 et PAR2 laisse augurer d'une forte appropriation du programme de réforme par les autorités, ce qui favorisera l'incidence de ce nouveau train de mesures. Le manque de développement d'une approche axée sur les résultats dans la stratégie de réforme du pays partenaire, appelle néanmoins à la mise en place rapide d'un système de suivi adéquat.

### **3.4. Principales activités**

#### **3.4.1. Appui budgétaire**

Le dialogue politique engagé entre le gouvernement tunisien et les trois principaux bailleurs de fonds: Banque mondiale, Banque africaine de développement et UE à l'occasion de ce programme s'inscrit dans le cadre d'un dialogue structuré commun, mis en place avec les programmes d'appui à la relance (PAR1, PAR2) lancés à la

suite de la révolution de janvier 2011. Le dialogue sera poursuivi dans le cadre du PAR 3 et élargi aux questions de gouvernance démocratique. Le dialogue sur la conduite des politiques économiques et financières nationales ainsi que la mise en œuvre de mesures de réformes sera accompagné d'une assistance technique dans le cadre du programme d'appui à l'accord d'association et à la transition (P3AT), notamment dans tous les domaines liés au pilier économique du programme.

#### **3.4.2. Soutien complémentaire**

Sans objet (voir section 2.4).

### **3.5. Coordination des bailleurs de fonds**

La BAD, la BM et l'UE ont élaboré un processus de programmation conjointe de leurs programmes d'appui macro-économique très efficace. La formulation de ce programme s'inscrit dans ce cadre. Il prévoit qu'une série d'actions sera définie par l'ensemble des bailleurs de fonds. Chaque bailleur mettra toutefois en œuvre sa propre convention de financement avec le partenaire tunisien.

### **3.6. Parties prenantes**

Les parties prenantes incluent les ministères du développement et de la coopération internationale, des finances, du commerce, du tourisme, de la justice, de la santé, de l'intérieur, le Premier ministre et la Banque centrale ainsi que les autres institutions participant à la surveillance et à la régulation du secteur de la microfinance. Le processus de formulation a été conduit sous l'autorité du ministère du développement et de la coopération internationale qui a assuré un rôle de coordination très efficace avec l'ensemble des partenaires, garantie d'une forte appropriation des objectifs du programme. En parallèle a été mis en place un processus de consultation de la société civile (y inclus les représentants du secteur privé).

### **3.7. Conclusion sur la comparaison des risques encourus (2.6) et les résultats/bénéfices escomptés (3.2)**

Les bénéfices attendus du programme sont importants au niveau du renforcement de la gouvernance tant du point de vue de l'administration, des finances publiques, de l'environnement des affaires et de la situation sociale qu'en ce qui concerne la poursuite des avancées sur le plan démocratique, notamment celui du fonctionnement des institutions démocratiques.

L'analyse du risque lié au degré de respect des valeurs fondamentales qui sera faite au moment du déboursement permettra de s'assurer que les résultats du programme ont effectivement contribué à l'avancée du processus de transition démocratique en cours. Les avancées attendues sur le volet économique de la lettre de politique de développement, en contribuant à assurer la stabilité économique et sociale, contribueront également à la réussite de la transition démocratique.

En revanche, l'absence de programme accentuerait les risques associés à une détérioration de l'efficacité et de la légitimité de ces institutions et/ou de leurs actions.

## **4. QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE**

### **4.1. Convention de financement**

Pour mettre en œuvre cette action, il est envisagé de signer une convention de financement avec le pays partenaire, telle que prévue à l'article 184, paragraphe 2, point b), du règlement financier.

### **4.2. Période de mise en œuvre opérationnelle indicative**

La période de mise en œuvre opérationnelle indicative de la présente action, qui verra se dérouler les activités décrites aux sections 3.4 et 4.4, est de 24 mois, sous réserve de modifications à convenir par l'ordonnateur responsable dans les accords concernés.

### **4.3. Critères et calendrier indicatif du décaissement du soutien budgétaire**

Le suivi se fera au travers d'un comité de pilotage constitué avec le MDCI et les départements prenant part au processus des réformes soutenues, où la délégation ainsi que les autres bailleurs de fonds engagés dans le soutien de ces réformes seront présents en tant qu'observateurs, aux côtés de représentants de la société civile.

a. Les conditions générales de décaissement de toutes les tranches sont les suivantes: progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de la politique nationale et développement des bases pour un futur gouvernement post-transition ainsi que pertinence et crédibilité de la stratégie adoptée dans ce domaine; mise en œuvre d'une politique macro-économique crédible et orientée vers la stabilité; progrès satisfaisants dans la mise en œuvre des réformes des finances publiques; progrès satisfaisants en matière de publication de données budgétaires fiables et exhaustives.

b. Le déboursement des deux tranches fixes sera aussi basé sur l'analyse des risques qui sera mise à jour pour le dossier de décaissement y compris concernant le respect des valeurs fondamentales, de l'évaluation qualitative de la mise en œuvre de la lettre de politique de développement en mettant l'accent sur un certain nombre de résultats définis au point 3.2.

Aux conditions générales vient s'ajouter une condition spécifique liée au décaissement de la deuxième tranche et concernant la mise en œuvre d'un nouvel exercice PEFA.

Une tranche variable avec un nombre limité d'indicateurs spécifiques qui porteraient principalement sur des aspects de gouvernance démocratique pourra être envisagée avec les fonds supplémentaires de l'allocation SPRING 2013 pour la Tunisie dans la logique de l'application du principe «Plus pour plus». Cela sera fait en cohérence et dans la continuité du dialogue en cours avec le gouvernement sur le respect des valeurs fondamentales. À cet effet, des indicateurs spécifiques seront formulés dans les domaines des droits de l'homme, des femmes et des enfants, ainsi que de la justice et des médias.

Le gouvernement assortira ses demandes de décaissement d'un dossier d'exécution constitué des éléments de vérification de la mise en œuvre de la lettre de politique de développement et des mesures et/ou indicateurs attachés à chaque tranche.

Le calendrier indicatif de décaissement est résumé dans le tableau suivant (données en million EUR) basé sur l'année de la République de Tunisie:

| Exercice fiscal | Année 1 |    |    |    | Année 2 |    |    |    | Total |
|-----------------|---------|----|----|----|---------|----|----|----|-------|
|                 | T1      | T2 | T3 | T4 | T1      | T2 | T3 | T4 |       |
| Tranche fixe    |         |    |    | 35 |         |    | 30 |    | 65    |
| Total PIN 2013  |         |    |    | 35 |         |    | 30 |    | 65    |

#### 4.4. Budget indicatif

| Module  | Montant en milliers EUR | Contribution de tiers (indicative, si connue) |
|---|-------------------------|---|
| 3.3. – Appui budgétaire contrat de construction de l'appareil de l'État | 65 000                  |   |
| Total   | 65 000                  |   |

#### 4.5. Suivi de l'exécution

Le suivi se fera au travers d'un comité de pilotage constitué autour du ministère du développement et de la coopération internationale, en collaboration avec les ministères, institutions et interlocuteurs parties prenantes au programme. Le processus de consultation de la société civile auquel il est fait référence au point 3.6 sera également utilisé dans le cadre du suivi du programme.

Le suivi technique sera effectué dans le cadre des dispositifs de suivi et d'évaluation qui ont été élaborés dans le cadre de la mise en œuvre des programmes multi-bailleurs d'appui à la relance (PAR 1, 2 & 3).

Une mission de suivi pour évaluer les critères de déboursement de la première tranche du programme a lieu au mois d'octobre conjointement avec les autres bailleurs (Banque mondiale, BAD). Un exercice similaire sera conduit au cours du premier semestre 2014 afin d'examiner la réalisation des critères retenus pour la 2<sup>e</sup> tranche.

#### 4.6. Évaluation et audit

Le programme fera l'objet d'un rapport final par la Commission à la fin de son exécution. Les dispositions des conditions générales des conventions de financement relatives aux vérifications et contrôles par la Commission, l'Office européen de lutte anti-fraude et la Cour des comptes de l'Union européenne sont applicables.

#### 4.7. Communication et visibilité

Des actions de communication sur les progrès de mise en œuvre des réformes et de visibilité de l'appui communautaire aux réformes soutenues seront réalisées à l'occasion d'ateliers, de séminaires et de publications tant à Tunis que dans les régions.