



Cette action est financée par l'Union européenne

ANNEXE I

de la décision d'exécution de la Commission relative au programme d'action annuel 2016 partie I en faveur de la Tunisie.

Document initial relatif à l'action pour le programme:

« Programme de soutien à la modernisation de l'administration et des entreprises publiques en appui au plan de développement 2016-2020 » (MAPU)

INFORMATIONS A L'INTENTION DES DEMANDEURS DE SUBVENTION POTENTIELS

PROGRAMME DE TRAVAIL RELATIF AUX SUBVENTIONS

Le présent document constitue le programme de travail relatif aux subventions au sens de l'article 128, paragraphe 1, du règlement financier (UE, Euratom) n° 966/2012, aux sections suivantes en ce qui concerne les appels à propositions pour jumelages: 5.4.2.

1. Intitulé/acte de base/numéro CRIS	Programme de soutien à la modernisation de l'administration et des entreprises publiques en appui au plan de développement 2016-2020 (MAPU) Numéro CRIS : ENI/2016/039-546 financé par l'instrument européen de voisinage (IEV)	
2. Zone bénéficiaire de l'action/localisation	Tunisie	
3. Document de programmation	Cadre unique d'appui pour l'appui de l'Union européenne (UE) à la Tunisie 2014-2016	
4. Secteur de concentration/domaine thématique	Gouvernance (administration et entreprises publiques)	Aide Publique au Développement : OUI
5. Montants concernés	Coût total estimé : 73 500 000 EUR Montant total de la contribution du budget de l'UE : 73 500 000 EUR (dont 7 000 000 financés dans le cadre du programme faîtier) Dont 67 500 000 EUR au titre de l'appui budgétaire et 6 000 000 EUR au titre de l'appui complémentaire.	
6. Modalité(s) d'aide et modalité(s) de mise en œuvre	Gestion directe - appui budgétaire : contrat de réforme sectorielle Gestion directe - passation de marchés de services Gestion directe - jumelages institutionnels	

7. a) Code(s) CAD	150 Government and civil society, general 15110 Public sector policy and administrative management 15111 Public finance management 15112 Decentralisation and support to subnational government			
b) Principal canal de distribution	42000 Institution de l'Union européenne (UE) 42001 Commission européenne - partie du budget affectée au développement			
8. Marqueurs (issus du formulaire CRIS CAD)	Objectif stratégique général	Non ciblé	Objectif important	Objectif principal
	Développement de la participation/bonne gouvernance	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	x
	Aide à l'environnement	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Égalité entre hommes et femmes (y compris le rôle des femmes dans le développement)	<input type="checkbox"/>	x	<input type="checkbox"/>
	Développement du commerce	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Santé génésique, de la mère, du nouveau-né et de l'enfant	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Marqueurs de Rio	Non ciblé	Objectif important	Objectif principal
	Diversité biologique	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Lutte contre la désertification	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Atténuation du changement climatique	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Adaptation au changement climatique	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Programmes phares thématiques « Biens publics mondiaux et défis qui les accompagnent »	Sans objet			

RESUME

L'adoption de la Constitution de la 2^{ème} République tunisienne, le 27 janvier 2014, marque la fin du régime transitoire et du processus de reconstruction/réorganisation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire déclenché début 2011, lors de la chute de l'ancien régime. La tenue d'élections législatives et présidentielles fin 2014, suivie par la formation d'un gouvernement issu des urnes, ouvre une nouvelle période de l'histoire démocratique de la Tunisie.

La nouvelle Constitution introduit plusieurs changements fondamentaux dans le fonctionnement institutionnel de la Tunisie, en rééquilibrant les rôles respectifs des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire et en fixant les règles de l'action publique autour de grands principes : transparence, intégrité, efficacité et redevabilité dans la perspective de la décentralisation/déconcentration.

Le présent programme se concentre sur la modernisation de l'administration publique, par l'amélioration et le rapprochement sur tout le territoire des services administratifs et techniques qui, concrètement, fournissent les services publics aux citoyens et aux autres agents économiques, en ligne avec le plan de développement 2016-2020.

Cette modernisation et ce rapprochement sont en effet une étape intermédiaire incontournable du processus de mise en place des collectivités locales, prévues par la Constitution. Dotées de leurs propres administrations et de la personnalité juridique, de l'autonomie administrative et financière, celles-ci auront à gérer les intérêts locaux conformément au principe de libre administration. Elles seront avec l'Etat les prestataires de services de base, dans les compétences respectives définies par la loi, selon le principe de subsidiarité. L'amélioration et le rapprochement des services publics du citoyen restaureront la confiance dans les institutions et la crédibilité de son administration.

Dans le même mouvement, le présent programme apportera également un appui à la mise en œuvre de deux "réformes structurelles" prioritaires sans lesquelles l'Etat ne serait pas à même de moderniser son action et de se déployer dans les territoires et réussir le pari de la décentralisation.

(i) la réforme du cadre statutaire et la gestion prévisionnelle des emplois et des ressources humaines de la fonction publique, pour construire des profils de carrière et réduire les déséquilibres entre situations équivalentes tout en tirant parti de la déconcentration en tant que moyen mis au service du redéploiement de l'effectif de la fonction publique ;

(ii) la restauration graduelle des équilibres financiers de l'Etat, par une meilleure maîtrise de la masse salariale et le redimensionnement de la sphère publique, pour retrouver les marges de manœuvres nécessaires à la mise en place de politiques publiques rénovées et garder le contrôle des grands agrégats.

Ce programme sera accompagné par un appui au pilotage, à la coordination de la mise en œuvre opérationnelle des réformes préconisées au plus haut niveau gouvernemental, sous l'impulsion de la présidence du gouvernement, du ministère de la fonction publique, de la gouvernance, et de la lutte contre la corruption et du ministère des finances, avec l'implication entière des ministères concernés par ces réformes et des autorités locales.

Les réformes actuellement conduites par le gouvernement, ainsi que celles envisagées pour la période à venir – notamment celles appuyées par l'Union européenne (UE) (dont le programme Cap sur la décentralisation et le développement intégré des territoires, CAP2D, qui apporte un appui aux processus de déconcentration administrative et de décentralisation) – seront prises en considération, une étroite coordination devant être assurée.

1. CONTEXTE

1.1. Contexte national

La Tunisie a connu depuis la révolution du 14 janvier 2011 de profonds bouleversements politiques, institutionnels et économiques, ouvrant une période de transition démocratique. L'adoption d'une nouvelle Constitution le 27 janvier 2014 suivie par la tenue d'élections législatives et présidentielles à l'automne 2014 ont été des étapes majeures dans la mise en place de nouvelles institutions démocratiques.

Le gouvernement nommé à l'issue de ces élections législatives a été désavoué par l'Assemblée des représentants du peuple (ARP) le 30 juillet 2016 et contraint à la démission. Il va appartenir au nouveau gouvernement, qui a reçu l'investiture de l'ARP le 26 août, et à son nouveau chef, M. Youssef Chahed, de poursuivre l'action gouvernementale entreprise pour répondre aux défis économiques, sociaux et sécuritaires auxquels la Tunisie doit faire face.

Au cours des cinq dernières années, le contexte politique interne post révolutionnaire, l'instabilité régionale et la crise économique en Europe ont fortement affecté les performances socio-économiques de la Tunisie. En 2015, le taux de croissance du produit intérieur brut (PIB), revu à la baisse plusieurs fois au cours de l'année suite aux attentats du Bardo (mars 2015), Sousse (juin 2015), Tunis (novembre 2015) qui ont eu des répercussions très élevées sur le secteur du tourisme (qui représente 7 à 8% du PIB, 400.000 emplois directs et 20% des recettes en devises), s'élevait à peine à 0,8% (contre 2,4% en 2014), les investissements directs étrangers régressant de 21% par rapport à 2012. Ces niveaux sont insuffisants pour diminuer significativement le chômage, lequel s'élevait en 2015, à 15,4%¹ de la population active, avec un taux de chômage affectant particulièrement les jeunes diplômés (31,2%) et les femmes (22,6%)². Le déficit budgétaire atteignait 4,8% du PIB en 2015, portant la dette publique à 51,9%³ du PIB.

En outre, la Tunisie continue à faire face à d'importantes disparités socioéconomiques et régionales. Selon la note d'orientation stratégique, «une personne sur 6, vit sous le seuil de pauvreté»⁴. Le taux de chômage élevé a été un des éléments qui a joué un rôle de catalyseur dans la révolution de 2011, en particulier chez les jeunes, qui n'ont pas profité de la croissance relativement soutenue des deux dernières décennies. Bien que la Tunisie soit l'un des pays les plus avancés de la région, la sous-utilisation de femmes qualifiées sur le marché du travail reste également un sujet de préoccupation.

Par ailleurs, les régions de l'intérieur et du sud souffrent de disparités régionales anciennes, constitutives d'une "fracture territoriale" (différentiel de 1 à 3 entre les taux de pauvreté du nord-ouest et du centre-ouest et ceux du centre-est et du Grand Tunis) imputables au moins autant à l'absence de gouvernance et de pouvoir régional qu'à la pauvreté. La situation est génératrice de risques: contrebande et commerce informel en tous genres avec la Libye et l'Algérie, troubles sociaux récents (janvier 2016), aggravation de la menace sécuritaire (le pays ayant connu trois attentats majeurs en 2015, et une attaque armée au sud, à Ben Guerdane, en mars 2016). Dans l'immédiat, le principal défi du gouvernement est de garantir la paix sociale et la sécurité, conditions préalables au rétablissement de l'activité économique et au retour de la croissance. Le gouvernement cherche également à établir un environnement favorable à des réformes structurelles, qui permettrait, entre autres objectifs, de réduire le chômage et les disparités régionales, d'introduire des formes de gouvernance participative, et d'améliorer les conditions de vie dans l'ensemble du pays.

¹ Institut national de la statistique, enquête nationale sur la population et l'emploi du 4^{ème} trimestre 2015.

² Institut national de la statistique, enquête nationale sur la population et l'emploi du 4^{ème} trimestre 2015.

³ Ministère des finances.

⁴ Synthèse de la note d'orientation du plan stratégique de développement 2016-2020.

1.1.1. Évaluation de la politique publique et cadre stratégique de l'UE

Si l'administration tunisienne a longtemps été le fer de lance de la modernisation du pays, le modèle d'Etat centralisateur et contrôleur trouve aujourd'hui ses limites. Les réformes conduites à partir des années 90 et jusqu'en 2011, ont certes permis la réduction progressive de la sphère économique de l'Etat au profit du marché, tout en offrant de bonnes performances macro-économiques. Mais elles ont aussi eu un coût social, dont le déséquilibre du marché du travail est le plus marquant. En dépit d'un appareil étatique techniquement compétent, cette période a maintenu une forte pratique centralisatrice, poussée à l'extrême par les « programmes présidentiels ». Parallèlement, les déséquilibres régionaux, durement ressentis par les plus démunis, notamment dans les régions de l'intérieur, se sont renforcés.

A partir de 2011, les revendications portent sur l'adoption et la mise en œuvre d'un système de bonne gouvernance, en vue de mettre l'administration au service des citoyens et d'établir une meilleure justice sociale. Ceci implique une nouvelle méthode – dialogue avec la société civile et le secteur privé – et des moyens ordonnés en ce sens, qu'il s'agisse de la gestion des finances publiques et des ressources humaines de l'administration, et de la restructuration des entreprises publiques, dont la gestion obsolète constitue une charge handicapante pour la création d'une administration moderne.

Le nouveau pacte constitutionnel introduit plusieurs changements fondamentaux dans le fonctionnement institutionnel de la Tunisie, avec l'affirmation des rôles respectifs des pouvoirs législatif et exécutif, la consécration de l'indépendance du pouvoir judiciaire. La Constitution introduit des innovations majeures dans l'organisation des pouvoirs publics, en particulier :

- La décentralisation, qui devra être concrétisée par le partage et le transfert de compétences *“réparties conformément au principe de subsidiarité”* le pouvoir local étant exercé par des *“collectivités locales, comprenant des communes, des régions et des districts dotées de la personnalité juridique, de l'autonomie administrative et financière et gérant les intérêts locaux conformément au principe de la libre administration”* (art.132) ;
- La promotion de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption, affirmant que *“l'Administration publique est au service du citoyen et de l'intérêt général (...). Elle est organisée et agit conformément aux principes de neutralité, d'égalité et de continuité du service public, et conformément aux règles de transparence, d'intégrité, d'efficience et de redevabilité”* (art. 15).

Pour traduire le texte constitutionnel en réalité institutionnelle, le Gouvernement a préparé une *“Note d'orientation stratégique du plan de développement 2016-2020”*, qui identifie une quinzaine de réformes prioritaires. Le Plan de développement 2016-2020, présenté en conseil ministériel exceptionnel le 29 avril 2016, a confirmé ces orientations. Il s'agira de promouvoir la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption à tous les niveaux, de mettre fin à la marginalisation des régions intérieures et à faire de la décentralisation le moteur du développement régional, tout en consolidant les équilibres financiers de l'Etat. La réforme de l'administration publique fait partie de ces réformes, l'approche étant d'instaurer des règles et des pratiques de bonne gouvernance, par la modernisation et la déconcentration des services de l'Etat.

Dans cette optique, la note d'orientation stratégique du plan de développement 2016-2020 précisait qu'il s'agit d'*“instaurer des règles et pratiques de bonne gouvernance modernisant et déconcentrant les services de l'Etat, qui doit cesser d'intervenir partout pour se réserver au pilotage et à la supervision, en veillant au social et à l'équilibre régional, tout en associant le secteur privé et la société civile à la gestion des affaires du pays”*.

Le plan d'action pour le partenariat privilégié 2013-2017 UE-Tunisie fixe des engagements ciblés pour la période et notamment la poursuite de la modernisation de l'administration publique. Ces engagements sont détaillés au point 36 - Poursuivre la réforme de l'administration publique du partenariat privilégié. Les priorités dégagées sont pleinement en phase avec ce programme, puisqu'il s'agit notamment de *« poursuivre l'amélioration de la qualité des prestations administratives et le processus d'allègement des procédures administratives et la réduction de leur délais et renforcer l'administration électronique »*, d' *« instaurer un système d'évaluation participative des prestations administratives au sein des différentes structures*

publiques », d'« assurer un service de proximité aux usagers à travers notamment l'extension des maisons de services publics en particulier dans les régions à faible couverture géographique par les prestations administratives », mais aussi de « contribuer à la lutte contre la corruption à travers la mise en place des mécanismes de dénonciation des actes de corruption ». Signe révélateur de l'engagement tunisien à ce sujet, la version définitive du projet de loi relatif à la dénonciation de la corruption et à la protection des dénonciateurs a été approuvée par le conseil des ministres tunisien le 15 juin 2016.

En outre, il est essentiel de souligner que le cadre des discussions avec ses principaux partenaires techniques et financiers (UE, Banque africaine de développement-BAD, Banque mondiale-BM, et Fonds monétaire international-FMI), le gouvernement tunisien s'est engagé notamment sur le plan budgétaire, sur le contrôle de la masse salariale et des dépenses de fonctionnement des administrations publiques. La lettre du 2 mai 2016 envoyée par les autorités tunisiennes à la présidence du FMI confirme les intentions du gouvernement en ce sens⁵.

Le cadre unique d'appui 2014-2015 prorogé pour 2016 prévoit, entre autres, que l'UE accompagne l'élaboration des politiques de déconcentration, de décentralisation et de développement durable, soutienne la transparence et la gouvernance de l'action publique et la lutte contre la corruption, et appuie l'amélioration de la gestion des finances publiques. Ainsi et en fonction du secteur d'appui concerné, il est attendu à terme, que la modernisation de l'administration devienne effective, que la dépense publique soit mieux exécutée et que la réalisation effective du budget d'investissement soit assurée.

Dans le cadre de la communication conjointe du 29 septembre 2016 intitulée «Renforcer le soutien de l'UE à la Tunisie», l'UE réaffirme son engagement en faveur de la transition démocratique en Tunisie. La communication conjointe expose une série de mesures que l'UE pourrait prendre, collectivement avec les états membres, pour renforcer son soutien aux efforts déployés par la Tunisie pour relever les défis cruciaux auxquels elle est confrontée. Le soutien à la réforme de l'administration publique est une des mesures prioritaires citées dans le document.

1.1.2. Analyse des parties prenantes

Les parties prenantes concernées par ce programme d'appui budgétaire sont la présidence du gouvernement, le ministère de la fonction publique, de la gouvernance, et de la lutte contre la corruption (MFPGC), le ministère des affaires locales, le ministère des finances et le ministère du développement, de l'investissement et de la coopération internationale (MDICI).

La Présidence du Gouvernement, dans son rôle de définition, d'impulsion et de coordination de la politique gouvernementale et au titre de sa supervision directe des Gouverneurs des régions, est concernée par le suivi global du programme et la mise en cohérence des mesures nécessitant une coordination et un arbitrage au plus haut niveau et par les mesures portant sur le renforcement des administrations déconcentrées de l'Etat. Dans ce schéma, les Gouverneurs représentent l'autorité de l'Etat dans les régions et sont responsables de l'administration des gouvernorats. Les administrations des 24 gouvernorats et les agences (déconcentrées) des différents ministères seront, ainsi que les agents publics, les bénéficiaires intermédiaires du programme de réforme tandis que les usagers des services publics en seront les bénéficiaires finaux⁶.

⁵ Voir en particulier le point B - Réforme des institutions publiques, paragraphes 19 à 25 de la lettre d'intention adressée au FMI, lettre du 2 mai 2016: <http://www.imf.org/External/NP/LOI/2016/TUN/fra/050216f.pdf>

⁶ Décret n° 89-457 du 2 mars 1989, portant délégation de certains pouvoirs des membres du gouvernement aux gouverneurs. Les compétences des gouvernorats sont fixées par le décret et délèguent les pouvoirs des membres du gouvernement aux gouverneurs dans de nombreux secteurs.

Suite au remaniement du 12 janvier 2016, le ministère de la fonction publique, de la gouvernance, et de la lutte contre la corruption⁷ regroupe les services, précédemment rattachés à la présidence du gouvernement, en charge de l'application des règles statutaires en matière de gestion des ressources humaines, de l'organisation des administrations publiques, de la réforme administrative, de la lutte contre la corruption et du contrôle général des services publics. Ce nouveau ministère est à l'initiative de plusieurs projets de loi anti-corruption, en particulier sur la protection des lanceurs d'alerte.

Ses différentes directions contribuent à la formulation des axes stratégiques du plan de développement portant sur "la bonne gouvernance, le développement administratif et la prévention de la corruption", dont il assurera le pilotage.

Le ministère des affaires locales, également créé lors du remaniement gouvernemental, est chargé de la définition et de la coordination des réformes et des actions qui permettront la mise en place des pouvoirs locaux. Il sera ainsi partie prenante, avec les autres ministères, dans la détermination des prérogatives dévolues par l'Etat central à ses représentations régionales et aux exécutifs régionaux et locaux élus.

Le ministère des finances élabore les projets des lois de finances et veille à l'exécution du budget de l'Etat, des budgets annexes, des budgets des établissements publics à caractère administratif, ainsi que des fonds spéciaux du trésor et est consulté sur toutes les questions ayant une incidence budgétaire et notamment celles afférentes aux rémunérations publiques. Par le contrôle général des finances, il joue un rôle dans la lutte contre la corruption et assure la bonne utilisation des deniers publics.

Le MDICI est chargé d'assurer avec le concours des départements et organismes concernés, l'élaboration et la coordination des stratégies et politiques globales et sectorielles de développement et d'élaborer les plans de développement et les budgets économiques et de participer à l'élaboration des négociations avec les agences, instances, et conférences (bilatérales), régionales et internationales, et d'assurer le suivi des accords et conventions s'y rapportant.

La société civile et les agents économiques seront associés au processus de réforme (dialogue social); à ce titre, ils peuvent être considérés non seulement comme des bénéficiaires, mais aussi comme des parties prenantes.

⁷ Décret du gouvernement n° 271 du 2 mars 2016 portant création du ministère de la fonction publique, de la gouvernance et de la lutte contre la corruption.

1.1.3. Domaines d'appui prioritaires/analyse des problèmes

Dans le nouveau cadre institutionnel, l'action publique devra, d'abord, s'ancrer dans le respect des libertés publiques consacrées par la Constitution et s'articuler autour des principes suivants: participation et consultation des citoyens, qualité, transparence et neutralité du service public, efficacité sanctionnée par l'évaluation des résultats et responsabilité. L'axe principal de ce programme d'appui à la mise en œuvre du plan de développement 2016-2020 porte sur la modernisation de l'administration publique, par l'amélioration des services publics rendus aux citoyens sur tout le territoire et de son fonctionnement interne. Les principaux problèmes et domaines d'appui identifiés sont les suivants :

- **Réussir le rapprochement de l'Etat et des citoyens**, par le double mouvement de déconcentration/décentralisation et de mise en place d'une démocratie locale, en phase avec la lettre de la Constitution. Jusqu'ici, aucun effort significatif n'a été engagé en vue d'initier une politique volontariste de décentralisation et de déconcentration, en dépit de mesures ponctuelles, telles que l'attribution de moyens financiers aux régions, l'accès des collectivités locales au crédit bancaire, et l'adoption d'un décret portant "délégation de certains pouvoirs des membres du gouvernement aux gouverneurs"⁸.

Il s'agira par conséquent: a) de rompre avec la culture verticale de centralisation et de contrôle prévalant dans les administrations centrales pour se concentrer sur les services rendus aux citoyens, aux agents économiques et à la société civile, dans les territoires, mais aussi b) de réussir la translation et le développement dans les territoires des services déconcentrés de l'Etat, ces derniers étant appelés à travailler en synergie et selon un *modus vivendi* à définir avec les autorités locales, elles-mêmes dotées de la personnalité juridique, de l'autonomie administrative et financière, dans le cadre des compétences fixées par la loi selon le principe de subsidiarité.

- En pratique, **il s'agira de définir une nouvelle relation entre l'administration et les usagers des services publics en responsabilisant les agents de l'Etat**, relation fondée non plus sur le contrôle et l'arbitraire, mais sur une nouvelle culture de services rendus aux usagers, qui appelle une redéfinition des missions de l'administration vis-à-vis de ses "clients". Aujourd'hui, l'action de l'administration est peu lisible, étant perçue comme une somme de contrôles tatillons et parfois inutiles augmentant les coûts de transaction et l'insécurité juridique des citoyens et des acteurs de la vie économique contraints à contourner les règles pour avancer. Ces procédures compliquées génèrent une image très négative, expliquant en partie la fuite devant l'impôt, l'apparition de la corruption et portant en germe un rejet des nouvelles institutions.

En effet, le système de la gestion publique, du Parlement qui vote le budget aux différents échelons hiérarchiques qui attribuent et dépensent les crédits, fonctionne aujourd'hui de telle sorte qu'il s'intéresse principalement à la dépense des crédits votés et non au résultat de l'action et de la dépense. **C'est cette logique – qui fait primer le contrôle sur l'objectif – qu'il convient d'inverser, pour proportionner le contrôle aux finalités de l'action.** En effet, la crédibilité de l'Etat (et de la taxation) passe par la capacité de l'administration à offrir aux citoyens les services publics de base: éducation, justice, police, sécurité des personnes et des biens, santé et hygiène de vie, protection sociale, respect des libertés individuelles. Ce qui suppose une administration consciente de ses missions mais aussi compétente, motivée, intègre, impartiale et transparente tant au niveau national que local.

- Corollaire logique, **le métier des fonctionnaires, leur formation et leur évolution de carrière, sont appelés à évoluer afin de refléter cette orientation vers le résultat.** Dans ce système de fonction publique de carrière, et malgré plusieurs tentatives de réforme depuis 1989, le système de gestion de carrière, qu'il s'agisse du recrutement, de la formation ou de la rémunération, n'a pas réussi à dépasser ses défaillances structurelles. Parmi les difficultés les plus visibles, outre l'absence d'organigrammes

⁸ Décret n° 89-457 du 2 mars 1989.

fonctionnels adaptés aux besoins réels des ministères, on constate une prolifération des corps et des statuts particuliers. Ainsi il existait en 2014, 8 statuts généraux et 130 statuts particuliers. Les fonctionnaires appartiennent à différentes catégories : la catégorie A (cadres) comprends trois sous-catégories (A1, A2, A3) et représente près de 60% de l'effectif ; suivent les catégories B, C et D, chacune comptant 25 niveaux de rémunérations. Les "ouvriers" recouvrent trois unités différentes avec 10 catégories et 25 niveaux.

L'évaluation des performances des agents est inexistante, les promotions sont automatiques ou basées sur l'ancienneté, la mobilité entre corps est perçue négativement.

En outre, dans ce système qui ne récompense pas le résultat, le faible écart de rémunération entre les seniors et les juniors n'est pas motivant et ne permet pas d'attirer les talents. A l'opposé, la haute fonction publique connaît actuellement de nombreux départs liés à l'absence de perspectives de carrière. La prolifération des statuts particuliers des fonctionnaires, la création abusive d'indemnités particulières a rendu le système de rémunération très complexe, voire opaque. **Il n'existe pas vraiment de gestion dynamique des carrières fondée sur une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences**, qui implique de repenser la formation initiale et continue des agents. Ces derniers manquent de professionnalisation et leur formation n'est pas toujours en adéquation avec leurs tâches réelles. Enfin, les distorsions des traitements conduisent les cadres à revendiquer des "emplois fonctionnels", ce qui rend artificiellement attractifs des postes au détriment de fonctions essentielles non pourvues. La nomination aux "grades fonctions" procède de la même démarche.

Cette situation rend nécessaire **la modernisation de la gestion des ressources humaines (GRH)**, laquelle devra s'appuyer sur une forte volonté politique. Ce processus complexe et de long terme suppose non seulement une action réglementaire (simplification du statut de la fonction publique et révision statutaire) mais aussi technique (mise en place des moyens technologiques nécessaires). D'un point de vue managérial, une telle révision est potentiellement perturbatrice car remettant en cause les fragiles équilibres de la fonction publique et les 'avantages acquis'. Sortir de ce système implique la mise en place d'une classification des emplois, qui suppose elle-même, outre une modification des statuts, celle des organigrammes, cadres organiques et descriptions de postes.

- Dans le même mouvement, **l'Etat devra maîtriser la masse salariale des agents publics** : la difficulté de la gestion de la masse salariale des agents publics s'est accrue sous le poids des embauches de personnels non qualifiés faites à partir de 2011 pour répondre aux attentes de la révolution, embauches qui se sont souvent faites de façon dérogatoire par rapport à la norme du concours. Ce 'choc' d'embauche vient alourdir une structure déjà en sureffectifs. La conjoncture difficile a poussé l'Etat à augmenter massivement ses dépenses de fonctionnement : la hausse des recrutements, ainsi que les promotions et les augmentations salariales, ont fait croître la masse salariale de 44% entre 2010 et 2016. L'effectif est passé de 425 000 agents en 2010 à 622 000 en 2016. Dans le même temps, le salaire moyen brut de la fonction publique a augmenté de 25,3%. La part de la population active travaillant dans la sphère publique (sans compter les personnels des entreprises publiques, estimés à 140 000 agents en mars 2016) est passée de 19% en 2010 à 23% en 2014.

Le niveau et le poids excessif de la masse salariale par rapport aux dépenses de fonctionnement et par rapport aux dépenses publiques dans leur totalité posent non seulement **un problème de soutenabilité** et de périmètre de la sphère publique, mais entravent la performance de la fonction publique et l'allocation de ressources pour d'autres catégories des dépenses nécessaires à l'action de l'Etat, ayant notamment trait à l'investissement et aux dépenses en biens et services.

Les mesures prises pour stabiliser la situation et entamer une consolidation – plafonnement des effectifs autorisés, gel relatif de nouveaux recrutements et limitation des augmentations salariales d'ici 2018 – démontrent la détermination du Gouvernement à mener une politique d'assainissement des finances publiques. La circulaire du chef de gouvernement datée du 19 mai 2016, qui s'applique à la loi de finances 2017, précise: gel des recrutements dans tous les ministères au cours des trois prochaines années, aligner l'accroissement de la masse salariale en 2017 au taux d'inflation, faciliter le redéploiement des personnels vers les régions de l'intérieur, et enfin préparer un programme de départs volontaires.

Néanmoins, le retour à la normale ne pourra être que très progressif, et l'ambition annoncée de ramener le ratio de la masse salariale par rapport au PIB, de 14% actuellement, d'abord en dessous de 12%, voire à 11% à moyen terme, sera difficile à atteindre, même sur la base d'un taux de croissance moyen du PIB de 4,5%. A moyen et long terme, une réduction des effectifs semble inévitable, si l'on choisit de préserver le pouvoir d'achat des agents publics ainsi que les dynamiques des coûts salariaux induites par le jeu des avancements d'échelon et de grade. A terme, la réduction des effectifs pourrait être réalisée, sans devoir recourir à des licenciements, entre autres, par le non remplacement de fonctionnaires retraités, des incitations au départ volontaire, le redéploiement vers les collectivités locales, la restructuration des entreprises publiques et le développement des partenariats public-privé. Aujourd'hui, tabler sur l'évolution du dénominateur (PIB) pour ramener le ratio de la masse salariale à un niveau soutenable dégageant des fonds pour une augmentation des investissements est peu réaliste.

- Enfin, **l'Etat est appelé à entrer dans une logique de garant de l'intérêt général, de régulateur des conflits, et de concepteur de politiques publiques répondant aux besoins de la société, et non plus d'acteur de la vie économique** car se recentrant sur ses missions régaliennes (sécurité, sûreté, défense, affaires étrangères, justice), son rôle de fournisseur des services de base (éducation, santé, police protection sociale) dans un pays doté des infrastructures et du maillage territorial nécessaire (route, eau, chemin de fer, électrification, télécommunications). Les questions évoquées *supra*, rejoignent celles du **périmètre** du secteur public, de nombreux opérateurs économiques étant en fait de statut public, ce qui induit des déséquilibres du marché sans garantir l'efficacité propre au secteur privé. L'Etat s'est peu à peu étendu jusqu'à être hypertrophié, induisant une confusion des rôles – et potentiellement des intérêts – entre l'Etat régulateur et l'Etat opérateur. Le périmètre de la sphère publique doit résulter de choix politiques et non d'une absence de pilotage.
- Conscient des défis en question, le plan de développement 2016-2020 consacre son premier axe à la « Bonne gouvernance, réforme de l'administration et lutte contre la corruption ». Pour la réforme de l'administration, le Plan prévoit « 1) la mise en place d'un statut particulier de la haute fonction publique, 2) l'amélioration des capacités des ressources humaines et le renforcement des compétences administratives, 3) l'instauration d'un 'gouvernement ouvert' et une administration numérique, efficiente, rapide et sans support papier, et 4) l'amélioration de la qualité des services rendus au citoyen et à l'entreprise ». Ces ambitions doivent être mises en regard des intentions du gouvernement exprimées dans l'axe 4 « Concrétisation des ambitions des régions », qui entend « développer la décentralisation et jeter les fondements d'une gouvernance locale et régionale », ce qui passera par « réformer le cadre institutionnel des collectivités locales » et la « promotion des ressources humaines des collectivités locales et le développement de leur compétence professionnelle ».
- Enfin, il faut mentionner l'intérêt apporté par l'axe 1 du plan à la « gouvernance des entreprises publiques », qui envisage quatre grandes réformes : « 1) promouvoir la gouvernance interne et globale au sein des établissements et entreprises publics, 2) dissocier la fonction de président du conseil d'administration et de directeur général de l'entreprise, 3) renforcer la transparence et la divulgation de l'information, 4) revoir la stratégie de financement pour assurer l'équilibre des entreprises publiques ». Ces réformes correspondent aux difficultés rencontrées par ces entités, dont le pilotage a fait défaut ces dernières années, conduisant certaines d'entre elles dans des situations managériales et financières délicates, qu'il s'agisse des entreprises de distribution de services publics en réseau, ou d'entreprises opérant dans le secteur concurrentiel, aujourd'hui confrontées à la nécessité d'ajustements rapides face à la pression du marché.
- Dans cette démarche, le plan reprend et va donner force de loi à des grands axes repris de la stratégie adoptée par le gouvernement en octobre 2015 pour apurer des situations très diverses, document qui dessine plusieurs pistes pour l'action : création d'une agence de participations de l'Etat, regroupement des différentes structures chargées du suivi des entreprises publiques sous un comité de supervision et de coordination, finalisation des contrats de performance incluant des indicateurs financiers et de

gestion pour les cinq plus grandes entreprises publiques⁹, révision de la fonction et du rôle de l'Etat en tant qu'actionnaire, identification des secteurs non stratégiques où un désengagement de l'Etat sera poursuivi.

1.2. Autres domaines d'évaluation

1.2.1. Valeurs fondamentales

Les progrès enregistrés par la Tunisie au cours de l'année 2014 dans le renforcement de ses institutions démocratiques ont marqué une étape décisive du processus de transition démocratique.

L'adoption d'une nouvelle Constitution résolument moderne et progressiste en janvier 2014, a vu la consécration de nombreux principes fondamentaux autrefois ignorés tels que la liberté d'expression, la présomption d'innocence, l'égalité devant la loi ou l'indépendance de la justice, garantie par la création d'un conseil supérieur de la magistrature. L'application de ces principes nécessite maintenant l'adoption de nombreuses lois organiques établissant de nouvelles institutions et/ou modes de fonctionnement. Les lois portant sur la décentralisation figurent, au même titre que l'indépendance de la justice, parmi les priorités du gouvernement et des législateurs pour les prochains mois. La capacité limitée de l'ARP qui manque de moyens – en particuliers humains – pour assister les nouveaux députés, pourrait freiner les avancées dans ce domaine.

La tenue d'élections législatives et présidentielles libres, transparentes et inclusives¹⁰ a vu l'installation d'un gouvernement et d'une assemblée législative légitimés par le suffrage universel. Les élections régionales et locales, prévues au premier trimestre 2017, permettront de compléter ce processus de légitimation démocratique des pouvoirs publics nationaux, régionaux et locaux.

La Tunisie vit par ailleurs une situation de revendications sociales croissantes qui s'illustrent par de multiples grèves touchant de nombreux secteurs, en particulier dans les régions défavorisées de l'intérieur et du sud, un phénomène susceptible de s'aggraver en cas de dégradation de la situation économique.

La Tunisie, a aussi été visée par plusieurs attaques terroristes meurtrières en 2015 et 2016, et fait face à des risques de violences importants, notamment dans les régions frontalières avec la Libye où la situation sécuritaire s'est fortement dégradée depuis 2014 et où le terrorisme va de pair avec le crime organisé et de multiples trafics, notamment d'armes. L'instabilité en Libye, ainsi que le possible retour de nombreux Tunisiens partis combattre à l'étranger dans des mouvements terroristes constituent une menace supplémentaire.

1.2.2. Politique macro-économique

Bien que traditionnellement considéré comme l'un des pays les mieux gérés de la région sur le plan de la politique macro-économique, le choc de la révolution et les incertitudes de la période 2011-2013 se sont traduits par une détérioration significative des principaux agrégats macro-économiques et une croissance économique durablement inférieure à son chemin de croissance de long-terme. Les soldes des comptes budgétaires et courants, généralement inférieurs à 3% du PIB avant la révolution, sont aujourd'hui deux à trois fois plus élevés tandis que les réserves en devises de la Banque centrale sont proches de trois mois

⁹ Pm: société tunisienne de l'électricité et du gaz (STEG), société tunisienne des industries de raffinage (STIR), Office des céréales, Tunisair, Régie nationale des tabacs.

¹⁰ La mission d'observation électorale (MOE) de l'UE, déployée de début septembre 2014 à janvier 2015, a couvert l'ensemble du processus électoral et constaté que, malgré le court délai entre l'approbation de la loi électorale et la tenue des élections, l'ISIE a réussi à garantir leur bonne organisation, dans la transparence et l'impartialité pendant les différentes phases de la consultation.

d'importations contre plus de cinq avant la révolution. La croissance économique annuelle moyenne du PIB réel sur la période 2011-2014 est de 1,5% contre près de 5% durant la décennie précédente. Sur la période 2016-2020, le plan de développement 2016-2020 table sur une croissance moyenne de 4%, avec une accélération en fin de période.

Suivant la mise en œuvre d'un accord de confirmation avec le FMI en juin 2013 centré sur le rétablissement de la stabilité macro-économique, la diminution de la fragilité du secteur bancaire et la mise en place des bases d'une relance de la croissance, un deuxième programme d'appui, au titre du mécanisme élargi de crédit, d'une durée de quatre ans, a été adopté le 20 mai 2016 pour un montant de 2,9 milliards de dollars. Comme son prédécesseur, ce programme aura pour objectif de réduire la vulnérabilité de l'économie face aux chocs, mais également d'appuyer les autorités dans la mise en œuvre de leur programme de réformes qui doit servir de base au plan de développement 2016-2020. Ce programme s'accompagnera d'une nouvelle assistance macro-financière (AMF) de l'UE de 500 millions d'euros adoptée par le Parlement européen ce 8 juin 2016.

Le nouvel appui du FMI vient en renfort du programme de réformes économiques et financières du pays, comme détaillé dans la vision économique des autorités et a comme objectif une croissance économique plus vigoureuse et inclusive et vise une consolidation de la stabilité macroéconomique. Les réformes des institutions publiques et notamment de la fonction publique font partie des arrangements relatifs à l'accord conclu et adresse explicitement la modernisation des administrations publiques pour améliorer la prestation des services publics et maîtriser la masse salariale.

Compte tenu de ce qui précède et de la confiance témoignée du FMI en concluant cet accord, et malgré certaines vulnérabilités (masse salariale, déficit de la balance courante, endettement public) susceptibles de fragiliser la situation macroéconomique du pays, la Tunisie est considérée éligible à l'appui budgétaire du point de vue de la condition générale de stabilité macroéconomique.

1.2.3. Gestion des finances publiques (GFP)

En matière de gestion des finances publiques, le rapport *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA) de juillet 2010 concluait que la performance de la Tunisie était généralement de bon niveau. Un nouvel exercice PEFA est en cours de réalisation et sera finalisé d'ici à la signature de la convention de financement du programme. Les observations préliminaires, issues des missions d'évaluation au titre de cet exercice, suggèrent que, malgré une baisse des notations consécutives à l'application du nouveau cadre PEFA, la situation est globalement comparable à celle de 2010.

Sur le plan des réformes, l'UE a mis en place un ambitieux programme d'appui à la gestion budgétaire par objectif (GBO) constitué d'un appui budgétaire et d'un jumelage. Ces programmes ont atteint la plupart de leurs objectifs et contribué à la mise en œuvre de changements importants en matière de nomenclature budgétaire, de contrôle financier, de comptabilité publique et de prise en compte de la performance. Sa mise en œuvre s'est conclue par la transmission à l'ARP d'un projet de loi organique du budget en octobre 2015. D'autres réformes, mises en œuvre sous l'égide de la BM et du FMI, concernent la fiscalité, les marchés publics, la gouvernance des entreprises publiques et les subventions.

Compte tenu de ce qui précède, de la pertinence des orientations de réformes qui ont été engagées, notamment avec le soutien de l'accord avec le FMI du 20 mai 2016 et répondant aux principales faiblesses identifiées, la Tunisie est jugée éligible à l'usage de l'instrument d'appui budgétaire du point de vue de la condition générale au système de gestion des finances publiques.

1.2.4. Transparence et contrôle du budget

L'évaluation CABRI/IBP13 sur la transparence budgétaire laisse apparaître une évolution positive en matière de transparence ces trois dernières années et les progrès sont globalement jugés satisfaisants. Cependant, des efforts sont encore à faire car selon l'Enquête sur le Budget Ouvert (Open Budget Survey), élaborée par l'International Budget Partnership, la Tunisie obtient en 2015 un score, certes en progrès par

rapport à 2012 (12/100), mais toujours en dessous de la moyenne (42/100). Ce score est dû à une insuffisante application des standards et critères internationaux en ce qui concerne le contenu des documents budgétaires, la régularité et la fiabilité des rapports infra-annuels sur l'exécution budgétaire et à une faiblesse en termes de présentation des rapports d'audits .

En matière de transparence et de contrôle du budget et plus particulièrement de mise à disposition en temps opportun et de manière systématique d'informations budgétaires pertinentes, des progrès significatifs ont été accomplis. Les principales informations relatives aux Lois de finances des années 2010 à 2016 sont disponibles sur le site web du Ministère des Finances. Le Ministère a aussi été à l'origine d'initiatives innovantes: la conception et la publication d'un « Budget citoyen » et la mise au point du portail www.mizaniatouna.gov.tn ouvert dans le but de faciliter l'accès à l'information budgétaire pour les citoyens manquant ainsi la volonté du gouvernement en faveur d'une plus grande transparence de la gestion budgétaire.

Compte tenu de ce qui précède, la Tunisie est jugée éligible à l'usage de l'instrument d'appui budgétaire, du point de vue de la condition générale relative à la transparence et au contrôle du budget.

2. RISQUES ET HYPOTHESES

Catégorie de risque	Niveau de risque	Mesure d'atténuation
<p>Politique régionale La menace terroriste intérieure et les tensions régionales (Lybie) pourraient déstabiliser le pays sur les plans social et politique</p>	Elevé	Soutien de la communauté internationale La modernisation des services de l'Etat en régions devrait contribuer à améliorer les dispositifs de prévention
<p>Macro-économique La stabilité macroéconomique pourrait être affectée par (i) l'absence de croissance notamment dans les secteurs du tourisme (insécurité) et des mines (revendications sociales et syndicales), (ii) les risques de récession mondiale et (iii) la détérioration de la situation budgétaire (déficit et structure de la dépense, endettement)</p>	Moyen	Soutien des PTF : FMI, Banque Mondiale, BAD et UE Mise en œuvre de l'axe 2 « soutien au secteur du tourisme » du cinquième programme d'appui à la relance (PAR V) financé par l'Union européenne
La dégradation des indicateurs macroéconomiques ne permet pas de mobiliser les budgets nécessaires au redéploiement de l'administration	Modéré à Elevé	Dialogue positif avec les institutions de Bretton Woods: suivi des engagements pris - Mise en place de la concertation sociale et dialogue
<p>Gestion des finances publiques La stratégie de réformes engagée devrait se poursuivre avec comme « préalable » l'adoption par l'ARP de la nouvelle loi organique du budget</p>	Faible	Mise en œuvre de l'axe 1 « réformes des finances publiques » du cinquième programme d'appui à la relance (PAR V)
<p>Corruption/fraude Malgré les progrès accomplis, les indicateurs de mesure de la perception de la corruption restent en dessous de la moyenne</p>	Moyen	Nouveau ministère de la Fonction publique, la gouvernance et la lutte contre la corruption créée en janvier 2016 – Instance de la bonne gouvernance et de lutte contre la corruption en création (projet de loi)
<p>Politique interne Lenteur du gouvernement à mettre en œuvre des politiques publiques permettant un retour à une plus grande stabilité économique et sociale</p>	Modéré	Mise en place d'une plate-forme de pilotage des réformes dans le cadre du plan de développement 2016-2020 Facilitation du dialogue politique via le groupe tunisien G7+, appuis et concertation entre bailleurs
<p>Gestion publique Absence de coordination et harmonisation entre les parties prenantes en matière de gouvernance, évaluation, monitoring et audit des performances des entreprises publiques/ faute de gestion /inefficacité de l'action publique de l'Etat actionnaire – entreprises publiques sociétales</p>	Modéré	Instance générale de contrôle (monitoring) des entreprises publiques / création d'une agence nationale des participations publiques (projet de loi) et assistance technique

<p>Conduite du changement</p> <p>Difficulté politique à lancer un processus de définition d'un nouveau cadre réglementaire et institutionnel pour une gestion prévisionnelle des emplois, du système de rémunération, des crédits budgétaires nécessaires pour les dépenses de rémunérations, résistances syndicales</p>	<p>Modéré à élevé</p>	<p>Mise en place d'une structure de pilotage du programme impliquant toutes les parties prenantes – Dialogue continu et soutenu, y compris avec les syndicats de fonctionnaires et la société civile – Bonne concertation des bailleurs/Assistance technique</p>
<p>Hypothèses</p>		
<p>La stabilité politique, sociale et macroéconomique est préservée et permet la mise en œuvre du plan de développement 2016-2020 ; <u>les élections locales et régionales se déroulent selon le planning et ne perturbent pas l'action gouvernementale;</u> L'adhésion et la mobilisation des principales parties prenantes permettent une mise en œuvre efficace de la réforme et des politiques sectorielles; <u>Le dialogue social est encouragé et permet de lancer la réforme de l'administration publique;</u> Les acteurs ont les capacités nécessaires pour mettre en œuvre les politiques dans le cadre d'un système de gouvernance rénové et pertinent; <u>ils s'approprient leurs nouveaux rôles dans le processus de déconcentration/décentralisation, le redéploiement de l'administration débute;</u> Le gouvernement procède au transfert des compétences et des ressources dans les régions permettant ainsi une amélioration de la qualité des services publics rendus aux citoyens.</p>		

3. ENSEIGNEMENTS TIRES, COMPLEMENTARITE ET QUESTIONS TRANSVERSALES

3.1. Enseignements tirés

Depuis 2011, une part importante de la coopération de l'UE en Tunisie transite par des opérations de soutien budgétaire, dites "programmes d'appui à la relance" (PAR IV – 2015-2016, 100 millions d'EUR). Si ces appuis successifs incorporent des critères relatifs à la gouvernance et à la réforme de l'Etat (finances publiques et statistiques), les mesures en question étaient jusqu'ici étroitement liées à la transition démocratique en cours. Avec ce programme, la démarche est d'accompagner la réforme de l'appareil administratif sous un angle plus systémique et moins ponctuel que lorsque l'aide de l'UE est véhiculée par des opérations de soutien institutionnel "classiques", telles que des jumelages institutionnels (55 projets de jumelages ont été signés avec la Tunisie depuis 2006, 15 étant actuellement en cours d'exécution via le programme d'appui à l'Accord de Association et à la transition et le programme d'appui à la réforme de la justice) ou des programmes de réformes sectorielles.

Dans le domaine précis des jumelages, on notera des opérations ciblant directement certains processus transversaux de l'Etat – gestion budgétaire par objectifs, Cour des comptes – qui préfigurent potentiellement les mesures complémentaires que ce programme pourrait mettre en œuvre. Toutefois, le ciblage direct de la modernisation de l'Etat est une nouvelle approche pour l'UE en Tunisie. Il s'agit précisément de changer de dimension, l'enseignement principal tiré des nombreuses expériences de jumelages institutionnels étant a) la réceptivité des administrations tunisiennes aux projets destinés à renforcer et renouveler les administrations sur la base de modèles européens mais b) le fait que les améliorations constatées au niveau des administrations bénéficiaires à l'issue de telles opérations restent souvent circonscrites, là où les problèmes et difficultés rencontrés sont souvent liés à la culture administrative tunisienne. Ceci appelle une réponse plus globale et de plus grande ampleur, qui ne peut se concevoir que dans un contexte favorable au changement et ouvert au dialogue.

Dans cette optique, l'expertise acquise lors de la mise en œuvre des programmes d'appui à la relance (PAR) depuis 2011 – PAR I à PAR IV – a permis de mieux évaluer les capacités de l'administration à gérer les programmes de soutien budgétaire et les mesures afférentes. Il en ressort l'importance de s'accorder sur des mesures réalistes en termes d'ambition, sur leur nombre, et d'accompagner leur mise en œuvre par la mobilisation d'une assistance ciblée et appropriée, faite prioritairement d'expertise publique.

3.2. Complémentarité, synergie et coordination des donateurs

Le programme de modernisation de l'administration publique et des entreprises publiques devra être mis en œuvre en étroite synergie avec de nombreuses autres opérations qui abordent des thématiques voisines et connexes. Des réflexions et discussions concernant ce sujet ont été entamées au sein du groupe de coordination G7+. Les contributions des partenaires du développement devront être maximisées par la mise en place d'un mécanisme de coordination qui devrait idéalement être présidé par les instances tunisiennes.

La coordination devra débiter au niveau de l'UE, en prenant en compte différents programmes qui doivent *in fine* agir de manière synoptique; il s'agit au premier chef des actions poursuivant des thématiques de développement régional et de gouvernance locale, à savoir:

- Le programme "développement local intégré", en cours d'adoption, destiné à accompagner la Tunisie dans le renforcement du développement territorial et de réduction des disparités régionales et locales dans le cadre du processus de décentralisation;
- Le programme "Cap vers la décentralisation et le développement intégré des territoires" (CAP2D - 2016-2019 – 43 millions d'euros) qui vise à soutenir les processus de décentralisation et de déconcentration tout en renforçant les capacités de huit régions pilotes dans l'élaboration de stratégies de développement.

- Le cinquième programme d'appui à la relance (PAR V - 70 millions d'euros) qui accompagnera la mise en place de la nouvelle loi organique du budget, principal vecteur de modernisation de la gestion des finances publiques, mais également des pratiques managériales au sein de l'administration, notamment à travers la généralisation d'une démarche de performance axée sur les résultats et de la refonte du dialogue de gestion.
- Enfin, la Tunisie fait appel aux mécanismes d'appui institutionnels que sont TAIEX et SIGMA; ces mécanismes seront sollicités tout au long de la mise en œuvre de ce programme. Si TAIEX est bien connu de certains secteurs de l'administration tunisienne (ex : l'instance générale de suivi des programmes publics, située auprès de la présidence du gouvernement) les requêtes à venir seront structurées dans le temps pour faire bénéficier au mieux l'administration tunisienne de l'expertise des Etats membres. L'apport de SIGMA se situe à deux niveaux: en termes d'approche conceptuelle d'une part, avec les principes de réforme administrative développés conjointement avec la Commission européenne et son centre d'expertise thématique, d'autre part pour apporter un soutien plus structurant aux entités qui en font la demande (Cour des comptes, Ecole nationale d'administration, haute fonction publique...).

Les aspects renforcement des administrations déconcentrées de l'Etat du présent programme seront complémentaires des actions mises en œuvre par CAP2D et par le futur programme « développement local intégré » en cours de préparation, en vue d'apporter un soutien holistique au double processus de déconcentration/décentralisation. Concernant la modernisation des services administratifs et techniques chargés de la fourniture des services publics dans les territoires, il s'agira d'analyser l'existant (état des lieux organisationnel et fonctionnel des ressources humaines, financières et techniques à la disposition des gouvernorats pour exercer leurs compétences) et sur cette base soit de consolider, soit d'identifier les manques, dans une logique de répartition des compétences n'excluant pas la mutualisation des moyens entre les autorités locales et l'Etat.

Concernant les autres initiatives poursuivies en Tunisie par les partenaires du développement dans les mêmes thématiques, les opérations suivantes doivent être soulignées:

- Le cadre de partenariat pays (CPP) définit les orientations 2016-2020 de la **Banque Mondiale (BM)**. Il s'agira de créer un environnement propice à la bonne gouvernance et à la mise en œuvre des réformes économiques, de réduire les disparités régionales, de promouvoir une plus grande inclusion sociale, notamment des jeunes. Les efforts du gouvernement pour la transparence des données publiques et l'information des citoyens, en vue de leur plus grande participation à l'élaboration des politiques publiques et des services d'intérêt général seront soutenus. Par ailleurs, en octobre 2014, un prêt de 217 millions d'USD a été signé avec la **Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD)** pour accompagner le développement urbain et la gouvernance locale, dans le cadre de la décentralisation.
- **L'Agence française de développement (AFD)**, qui intervient déjà dans les domaines de la gouvernance et de l'urbanisme, définit actuellement un programme relatif à l'organisation et à la réforme des services de l'Etat, les droits de l'homme et la lutte contre la corruption. Cette action s'inscrira dans l'appui au plan de développement 2016-2020.
- **L'Allemagne**, au moyen d'un don de 1,6 million d'euros de la **GIZ**, a mis en place une académie tuniso-allemande pour la bonne gouvernance, installée auprès de l'Ecole nationale d'administration (ENA) de Tunis. Cette action est prévue pour une période de deux ans, de 2015 à 2017. Parallèlement, la GIZ apporte une assistance technique à la gouvernance (Initiative pour le développement régional (PREDD) et Appui à la régionalisation (ART)).
- D'autres initiatives sont à mentionner: le programme d'appui au développement régional et à la création d'emploi de la **Banque Africaine de Développement (BAD)** apporte un appui budgétaire

multisectoriel de 183 millions d'euros comporte un volet développement régional. Enfin, le **Royaume-Uni**, via Adam Smith International, appuie la restructuration et le renforcement des capacités de la Présidence du Gouvernement, dans deux axes: modernisation de l'administration, qualité des services publics.

En tout état de cause, **il reviendra au gouvernement d'assurer le rôle de chef de file de la modernisation de l'administration publique**, par un dispositif spécifique à même d'orienter, de piloter et de coordonner avec tous les donateurs la mise en œuvre des nombreux projets, qu'il soient nouveaux (décentralisation, développement régional, mise en place de systèmes d'évaluation des politiques publiques) ou déjà engagés (qualité des services publics, relation entre l'administration et l'utilisateur, l'administration électronique, guichets uniques). De leur côté, les bailleurs devront mettre en place un mécanisme opérationnel de coordination et d'ajustement pour canaliser et ajuster si besoin leurs différentes initiatives aux stratégies et priorités du gouvernement.

3.3. Questions transversales

- *Démocratie et bonne gouvernance* : Le programme, par son action en direction de la déconcentration des services de l'Etat, contribuera à rapprocher ce dernier des citoyens, et à préparer la démocratie locale propre à la décentralisation. Par les changements culturels et managériaux qu'il entend accompagner au sein du système administratif, évolutions destinées à remettre le citoyen au centre dans une philosophie de service public rénovée, le programme contribuera directement à la bonne gouvernance, tant au niveau régional et local que national. Réussir le mouvement de déconcentration/décentralisation imposera un renforcement des instances de contrôle et d'évaluation pour tirer le meilleur parti de cette étape tout en maîtrisant les contraintes. Par ailleurs, la dimension « gestion des ressources humaines » de l'action prévoira également que de formations dédiées à la déontologie et aux valeurs du service public soient dispensées aux agents publics, constituant ainsi une mesure phare du dispositif de lutte anti-corrupcion.
- *Egalité des genres*: le programme contribuera à renforcer l'égalité de genre et des chances dans l'administration publique, tant au niveau régional et local que national. Le principe d'égalité d'accès et de traitement vis-à-vis du service public sera affirmé. Les actions envisagées contribueront à l'amélioration de l'égalité femme-homme au sein de l'administration publique tunisienne, notamment par la mise en place de points focaux « genre » dans chaque ministère et gouvernorat. L'accès des femmes tunisiennes à des postes de responsabilité est en nette augmentation mais reste en deçà de leur poids dans la fonction publique. En effet, selon le rapport national genre 2015 publié par l'institut national de la statistique, le nombre de femmes dans les postes de responsabilité¹¹ a augmenté de 82,2% entre 2004 et 2007 contre une augmentation de 37,6% pour les hommes. Ainsi, le pourcentage des femmes dans les postes de responsabilité est passé de 15,3% à 19,3%, pour la même période. Des mesures pratiques favorisant un plus grand accès à ce type de postes aux femmes possédant les compétences requises seront proposées (appui complémentaire).
- *Environnement*: en lien avec l'amélioration de la gouvernance publique, le programme pourrait contribuer, par l'appui au processus de redéploiement de l'administration vers les structures déconcentrées, à renforcer le système de veille, de collecte et de traitement d'information

¹¹ Les postes à responsabilité étant: secrétaire général d'un ministère, directeur général ou équivalent, directeur, sous- directeur et chef service.

environnementale et améliorer la capacité administrative des structures en charge notamment de la protection de l'environnement et de la collecte et du retraitement des déchets au niveau local.

4. DESCRIPTION DE L’ACTION

Ce programme s’inscrit dans l’Agenda 2030. Il contribue principalement à atteindre progressivement l’objectif 16 des Objectifs de Développement durable (ODD) « Paix, Justice et institutions efficaces », mais il favorise aussi les progrès vers l’obtention des Objectifs n°1 « Pas de pauvreté » et 11 « Villes et communautés durables ». Cela n’implique pas d’engagement de la part du pays qui bénéficie de ce programme.

4.1. Objectifs et résultats

L’objectif global de ce programme est **d’accompagner la Tunisie dans la mise en œuvre de la modernisation de son administration publique en ligne avec les orientations du plan de développement 2016-2020, en vue d’accroître l’efficacité, l’efficience, la qualité et la transparence de l’action des services publics.**

De manière horizontale, le succès du programme suppose une démarche de communication spécifique des autorités tunisiennes vis-à-vis des agents de la sphère publique, lesquels doivent être considérés comme force de changement au service de la réforme. Un effort particulier devra être fait non seulement auprès des agents mais aussi des citoyens tunisiens et de la société civile, à Tunis comme en régions, pour promouvoir le dialogue et la concertation sociale afin que les réformes soient comprises et acceptées.

Ainsi, pour contribuer à cet objectif global, le programme prévoit une intervention dans trois domaines : 1) Prestation de services aux citoyens, 2) Gestion des ressources humaines de la sphère publique et 3) Gestion des finances publiques, avec leurs **objectifs spécifiques** respectifs:

Objectif spécifique 1 : Améliorer la gouvernance des services publics et des entreprises publiques, ainsi que la qualité des services rendus aux citoyens sur tout le territoire

Le déploiement vers les régions des services de l’Etat permettra de rapprocher les prestations administratives et techniques des citoyens. Parallèlement, l’effort portera sur l’amélioration de l’efficacité de l’administration en fluidifiant son fonctionnement et ce dans deux directions: i) l’administration électronique et la circulation de l’information, et ii) la valorisation de l’initiative publique, en faisant primer l’action sur le contrôle et en responsabilisant les décideurs publics.

En outre, l’Etat procédera à la rationalisation de son système de contrôle des services publics et d’amélioration de son mode de gouvernance des entreprises publiques (EP) à travers, respectivement: la restructuration des organes de contrôle, la création d’une agence de gestion des participations de l’Etat et la mise en place de contrats de performances avec les EP.

Le renforcement de l’accessibilité et de la qualité des services rendus aux citoyens est une étape incontournable de la modernisation de l’administration dans son ensemble – y compris des entreprises publiques – et contribuera à restaurer la confiance des tunisiens en leur administration et entreprises publiques.

Objectif spécifique 2 : Moderniser et professionnaliser la gestion prévisionnelle des ressources humaines de la fonction publique

La réussite de la réforme de l’administration tunisienne dépend étroitement de la qualité de la Fonction publique qui la met en œuvre. Cela suppose que celle-ci dispose des méthodes et outils qui lui font défaut actuellement. L’investissement dans le capital humain de l’administration doit promouvoir la maîtrise de la gestion des ressources humaines (GRH) et la question d’une transition d’une fonction publique de carrière à une fonction publique d’emploi reste posée, fondé sur le développement des compétences et du potentiel des agents. La mise en place des mécanismes d’évaluation des performances liant l’avancement au mérite doit être une part intégrale de la transition à mettre à l’œuvre.

Le programme appuiera ainsi la mise en place d'une gestion valorisante des ressources humaines. Une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, permettra *inter alia* un meilleur déploiement des ressources humaines et une meilleure mobilité du personnel. Un accent spécifique sera mis sur l'égalité femme-homme, ainsi que sur la déontologie de la fonction publique.

Objectif spécifique 3 : Maîtrise de la gestion prévisionnelle de la masse salariale, des emplois et dépenses de rémunération afin d'assurer les équilibres financiers

L'amélioration des équilibres macroéconomiques et financiers dépend d'un meilleur contrôle de l'évolution de la masse salariale, en ligne avec une plus grande cohérence des politiques budgétaires et fiscales. Le programme met l'accent sur le défi de financer en même temps la modernisation et le redéploiement sous ses différentes dimensions de la fonction publique, et de dégager des moyens pour les politiques publiques, à travers une meilleure décomposition du budget par un taux d'investissement public et des dépenses sociales plus significatives.

Une meilleure gestion prévisionnelle de la masse salariale, des emplois et des dépenses de rémunération doit être basée sur des instruments et méthodes permettant de bénéficier d'un nombre de leviers et d'un « policy mix » assurant la bonne direction et des réponses adéquates à la recherche des équilibres financiers. Le programme facilitera l'introduction et l'amélioration des outils de prévision et de gestion, inspirées de meilleures pratiques en la matière. La chronologie et les paramètres de temps et de volume au moyen desquels les mesures de réforme seront prises par rapport aux différents leviers seront décidés par le gouvernement sur la base d'analyses politiques et de simulations financières régulières qui prendront en compte des données précises actualisées. L'orientation et la prise de décision seront améliorées à travers une base réglementaire pour une programmation innovante des dépenses de rémunération à court terme (loi de finances), à moyen terme (Cadre de dépense à moyen terme -CDMT), voire à long terme et dans la poursuite d'objectifs stratégiques du domaine.

Les entreprises publiques peuvent bénéficier des mesures du programme au titre de l'objectif spécifique 2, tout en favorisant un dialogue social plus intensif et efficient, suscitant ainsi un contexte favorable à la réforme du système de rémunération.

4.1.1. Résultats escomptés, actions et mesures de réforme retenues

Domaine 1 – Prestation de services aux citoyens

Les résultats escomptés sont :

- R1.1. Les compétences, l'organisation et les moyens des services centraux et déconcentrés des ministères sont adaptés à la nouvelle Constitution.
- R1.2. La rénovation des structures de contrôle des services publics et de la gouvernance des entreprises publiques est engagée.
- R1.3. Les services rendus aux citoyens par l'administration et les entreprises publiques sont rapprochés et améliorés.

Actions et mesures de réformes

Les actions et mesures sont essentiellement puisées dans « le plan d'action de la fonction publique, la gouvernance et de la lutte contre la corruption » préparé par le MFPGC¹², ainsi que dans la « stratégie de modernisation administrative 2016-2020 » en cours de finalisation au sein de ce ministère.

Elles s'inscrivent aussi dans le cadre du processus de déconcentration administrative en cours, ainsi qu'en témoigne le transfert récent de pouvoirs de signatures des services centraux des ministères vers leurs vis-à-vis régionaux.

Résultat 1.1

Ce résultat vise – en prenant en compte les orientations et choix gouvernementaux en application des principes édictés par la Constitution (dans son chapitre VII, ayant trait au pouvoir local) – à appuyer le processus de déconcentration des services centraux des ministères vers les régions, tout en les dotant des moyens humains, matériels et financiers nécessaires à leurs activités respectives. Les mesures prévues au titre de l'objectif 2 portant sur le plan de redéploiement du personnel contribuent également à ce résultat.

Résultat 1.2

Ce résultat vise à réformer le processus de contrôle actuellement en vigueur au sein de l'administration aujourd'hui caractérisé, notamment, par la multiplicité des structures de contrôle et le poids des contrôles *a priori*. Les réformes prévues entendent réduire le nombre de structures, rationaliser les procédures (moins de contrôle *a priori*), améliorer le système d'information et améliorer la gouvernance des entreprises publiques.

Résultat 1.3

Ce résultat vise à rapprocher les services fournis aux citoyens en installant dans les régions – tout en les améliorant – des centres de prestations, à simplifier les procédures administratives, en réduisant les démarches « bureaucratiques » et les documents à produire par les acteurs (citoyens, entreprises, associations...) et en généralisant les services et les paiements en ligne. Ce résultat vise aussi à assurer l'égalité de traitement des citoyens tunisiens conformément au principe de neutralité du service public.

Domaine 2- Gestion des ressources humaines

Les résultats escomptés sont :

- R2.1. L'Administration tunisienne dispose des nouveaux outils de management de ses ressources humaines.
- R2.2. La gestion des effectifs est adaptée aux nouveaux besoins des services centraux et régionaux de l'administration.
- R2.3. L'administration centrale et locale met en place des mécanismes destinés à assurer l'égalité femme-homme.

Actions et mesures de réformes

Les actions et mesures retenues s'inscrivent étroitement dans les préoccupations exprimées dans les réflexions stratégiques du gouvernement tunisien. Leur réalisation repose sur l'engagement et la compétence

¹² Document présenté par le Ministre en charge de la Fonction publique, de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption, M. Kamel Ayadi en Conseil ministériel restreint le 25 avril 2016, devant l'ARP le 21 mai 2016 et devant la société civile le 23 mai.

des structures chargées de la fonction publique (comité général, ministère, bureau organisation méthodes) dont le rôle de référent et la compétence doivent être confortés et reconnus.

Résultat 2.1

La réalisation d'un vaste programme de formation en soutien des deux résultats et actions s'impose, s'agissant pour les réformes envisagées d'un changement de paradigme: il s'agit de mettre en place, dans tous les ministères, après évaluation d'une expérience pilote, un « cadre organique », un « référentiel des emplois-types » et une procédure d'évaluation des compétences. Un tel programme de formation professionnelle facilitera également le redéploiement et la mobilité des agents. Les fiches de fonction des agents de la haute fonction publique seront élaborées lors de la mise en place des référentiels.

Résultat 2.2

Il s'agit de mettre en place une procédure et des moyens de recensement et de pourvoi des emplois à court et moyen terme, de définir les modalités facilitant la mobilité interministérielle des agents au niveau national comme régional, et d'élaborer un projet de système de classification des postes en fonction de leur impact sur la performance de l'Administration. Cette action est l'un des éléments majeurs de la réforme du statut de la Fonction publique envisagé, tout comme un schéma directeur relatif à un nouveau système de rémunération, qui contribuera à une meilleure maîtrise de la masse salariale.

Résultat 2.3

Il s'agit de faire de l'égalité femme-homme une réalité dans la fonction publique tunisienne, tant en termes d'embauche, qu'en apportant aux agents publics des formations spécifiques sur les questions liées au genre (formation initiale et formation continue). La désignation de points focaux « égalité femme-homme » dans les administrations centrales, puis dans les gouvernorats, afin de veiller au respect d'égalité de traitement des citoyens et d'agir en tant que référents sur les questions de non-discrimination et de neutralité du service public, sera recherchée.

Domaine 3 – Finances publiques : gestion de la masse salariale

Les résultats escomptés sont :

- R3.1 L'orientation et la prise de décision relatives à l'emploi public et son impact financier bénéficient d'un cadre réglementaire et d'instruments améliorés
- R3.2 La gestion prévisionnelle de la masse salariale, des emplois et dépenses de rémunération repose sur des instruments et méthodes modernisés

Actions et mesures de réforme

Résultat 3.1

Par un vaste programme de formation relatif aux instruments de gestion prévisionnelle pour la masse salariale et pour les emplois et les crédits budgétaires et dépenses de rémunération, il sera possible de familiariser les services et cadres qui participent à l'orientation des décisions dans ce domaine. Un renforcement des capacités permettra de générer un futur modèle d'allocation stratégique des ressources pour l'emploi public sous contrainte budgétaire.

La programmation des dépenses de rémunération selon un modèle anticipatif, proactif et assurant une gestion prévisionnelle fondé sur de bonnes pratiques doit s'appuyer sur un cadre réglementaire approprié et innovant en phase avec les réformes du pays pour une meilleure gestion des finances publiques (décret du chef du gouvernement).

Maîtriser l'évolution de la masse salariale et assurer les équilibres financiers par une meilleure gestion prévisionnelle requiert l'adoption d'un ensemble de mesures nécessaires compatible avec la stabilisation des ratios de la masse salariale par rapport à des cibles et indicateurs macro-économiques et financiers. Ceci doit se faire en ligne avec les engagements du gouvernement pris avec le FMI (par exemple ratio masse salariale/PIB et ses valeurs à la base du cadre budgétaire à moyen terme 2019-2022 et les années fiscales concernées; ceci en harmonie avec le programme de relance économique et de réformes structurelle).

Atteindre les objectifs en question suppose d'intensifier le dialogue social-syndical/gouvernemental vers un modèle consensuel permettant simultanément de valoriser l'apport de la fonction publique, de préserver voire d'améliorer le pouvoir d'achat des agents publics tout en assurant les équilibres financiers (gel/réduction/redéploiement de l'effectif à long terme sur base d'un calendrier précis afin que l'effectif de l'administration centrale à la base des dépenses de rémunération du cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) 2019-2022 soit recalibré et que les exigences de la déconcentration/décentralisation des pouvoirs et services soient satisfaites).

Résultat 3.2

La transition vers une gestion prévisionnelle des emplois et dépenses de rémunération vise un grand nombre de services concernés de l'administration publique. Un vaste programme de formation permettra une appropriation graduelle et l'introduction de nouvelles méthodes.

Une gestion prévisionnelle des emplois et dépenses de rémunération bénéficiera d'une implication de fonctions de contrôle, comme du contrôle de gestion et de contrôle *a priori*.

Une mesure-pilote relative à la programmation des dépenses de rémunération peut permettre de capitaliser sur l'expérience acquise au moyen d'un nouveau cadre appliqué dans trois ministères au moins et 3 entreprises publiques. Basé sur un mode gestion budgétaire par objectifs (GBO), une généralisation des nouvelles pratiques par une extension de ce pilote (+ 3 ministères et 2 institutions déconcentrées/gouvernorats) est une étape nécessaire d'innovation. Une action similaire visera un pilote contrôle de gestion et contrôle *a priori* pour introduire des indicateurs quantitatifs de résultats/productivité (entreprises publiques compris) ainsi et bénéficier d'une évaluation de ce même pilote suivi par une extension des expériences réussies (cinq ministères, deux gouvernorats et deux entreprises publiques).

4.1.2. Action transversale : Pilotage et coordination de la modernisation de l'Administration publique

Un appui spécifique transversal assurera la bonne mise en œuvre du programme de modernisation de l'administration publique dans les trois grands objectifs spécifiques. Les actions entreprises dans le cadre de l'appui complémentaire ne feront pas partie des mesures à évaluer pour le décaissement de l'appui budgétaire, mais seront prises en compte dans le dialogue politique permanent entre le gouvernement tunisien et l'UE.

L'appui transversal au pilotage fera l'objet de mesures complémentaires, en veillant à ce que les différents acteurs (centraux et déconcentrés):

- réalisent les objectifs, en termes de pertinence, résultat, impact, performance et efficience;
- intègrent les actions d'accompagnement nécessaires à la mise en œuvre des réformes, telles que: formation (notamment à la conduite du changement), communication (interne et externe), sensibilisation...
- disposent des moyens juridiques, administratifs et financiers et de coordination/arbitrage nécessaires à l'obtention de ces résultats;
- soient continuellement suivis et évalués, afin d'orienter l'action de modernisation/réforme de l'administration de manière itérative tout au long du cycle de vie du programme.

4.2. Activités principales

4.2.1. Appui budgétaire

- Transfert d'un maximum de 67.500.000 EUR au budget de la République tunisienne quand les conditions de décaissement seront remplies selon une matrice chronologique et séquentielle ;
- Dialogue permanent et approfondi avec le gouvernement, coordination avec ce dernier ainsi qu'avec les parties prenantes impliquées, y inclus la société civile, dans l'accompagnement à la mise en œuvre du plan de développement 2016-2020 et de la stratégie de modernisation administrative et des entreprises publiques ;
- Dialogue régulier sur la gestion des finances publiques et la transparence budgétaire, suivi des développements macroéconomiques, dialogue permanent et approfondi avec le gouvernement sur le contrôle externe, la lutte contre la corruption et la transparence dans la gestion des biens publics ;
- Coordination de façon continue avec les autres bailleurs et acteurs impliqués dans les réformes de l'administration publique et des entreprises publiques ;
- Promotion du dialogue social au sein de la sphère publique (Etat, autorités locales, entreprises publiques, associations d'usagers et syndicats) ;
- Suivi des indicateurs relatifs au décaissement des tranches variables.

4.2.2. Appuis complémentaires

Les appuis complémentaires envisagés et leurs mises en œuvre sont exposés plus en détail dans la section 5.4 et disposeront d'un montant de 6.000.000 EUR. L'assistance bénéficiera aussi aux structures chargées du pilotage de la modernisation de l'administration publique, à savoir la présidence du gouvernement, le ministère de la fonction publique, de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption, le ministère des Finances et le ministère des affaires locales.

Tout au long du programme, les différents mécanismes d'appui institutionnels, en particulier TAIEX et SIGMA, seront sollicités afin de faire bénéficier au mieux les partenaires tunisiens de leurs expertises respectives, qu'il s'agisse de l'échange d'expérience et de bonnes pratiques immédiates mais structurées dans le moyen-long terme pour TAIEX comme du recours à la méthodologie « public administration reform » (PAR) pour SIGMA.

4.3. Logique d'intervention

Le programme d'appui budgétaire est centré sur trois domaines d'intervention prioritaires et une action transversale, chacun avec sa logique d'intervention spécifique (également libellés en termes d'objectifs spécifiques). Le fil conducteur du programme est la recherche des voies et moyens pour améliorer la qualité et rendre plus proche et efficace les services que l'administration fournit aux citoyens, sur l'ensemble du territoire, conformément aux objectifs globaux et spécifiques du plan de développement 2016-2020 et de la stratégie de modernisation administrative d'un même horizon, dont la phase de consultation publique s'est achevée le 13 juin 2016.

Pour ce faire, une démarche visant la modernisation de l'administration publique devra être entreprise pour l'amener « à instaurer des règles et pratiques de bonne gouvernance modernisant et déconcentrant les services de l'Etat, qui doit cesser d'intervenir partout pour se réserver au pilotage et à la supervision, en veillant au social et à l'équilibre régional, tout en associant le secteur privé et la société civile à la gestion des affaires du pays » (note d'orientation stratégique, août 2015).

Améliorer la gouvernance des services publics et des entreprises publiques, ainsi que la qualité des services rendus aux citoyens sur tout le territoire est l'objectif à la base du choix du **domaine prioritaire 1**. La « prestation des services » est un des six domaines privilégiés par le cadre référentiel de principes de

l'administration publique de l'UE/Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE).

Après analyse en profondeur de la situation existante par rapport à la réglementation en vigueur, les différentes démarches d'amélioration de la qualité du service public et de la veille sur le fonctionnement des services publics seront prises en compte et mises en pratique. Il s'agit notamment des processus de gestion de la qualité du service public, du contrôle général des services publics, de la simplification des procédures administratives, de l'interaction de l'administration avec le citoyen, observée de façon rapprochée dans le cadre du "citoyen superviseur".

Cette démarche sera rendue possible par les réformes structurelles nécessaires pour assurer des services de qualité, réformes qui impliquent la rénovation du pacte social propre à la Fonction publique, par une gestion des ressources humaines modernisée (**domaine prioritaire 2**) et une meilleure maîtrise de la masse salariale à travers une gestion prévisionnelle de la masse salariale elle-même aussi bien qu'une gestion prévisionnelle des emplois et dépenses de rémunération pour contribuer à la restauration des équilibres financiers de l'Etat et libérer les moyens nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques (**domaine prioritaire 3**). Ces domaines font part du référentiel mentionné plus haut, sous les titres « Gestion des ressources humaines » et « Gestion des finances publiques ».

Enfin, un mécanisme institutionnel de pilotage et de coordination du processus de modernisation de l'administration assurera le bon déroulement du programme (**action transversale**).

5. MISE EN ŒUVRE

5.1. Convention de financement

Pour mettre en œuvre la présente action, il est envisagé de conclure une convention de financement avec le pays partenaire, tel que prévu à l'article 184, paragraphe 2, point b), du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012.

5.2. Période indicative de mise en œuvre

La période indicative de mise en œuvre opérationnelle de la présente action, au cours de laquelle les activités principales décrites à la section 4.2 seront menées et les contrats et accords correspondants seront mis en œuvre, est de 48 mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la convention de financement.

La prolongation de la période de mise en œuvre peut être approuvée par l'ordonnateur compétent de la Commission, qui modifiera la présente décision et les contrats et accords concernés; les modifications apportées à la présente décision constituent des modifications techniques au sens du point i) de l'article 2, paragraphe 3, point c), du règlement (UE) n° 236/2014.

5.3. Mise en œuvre de la composante d'appui budgétaire

5.3.1. Motivation des montants alloués à l'appui budgétaire

Le montant total est de 73,5 millions d'euros (dont 7 millions financés dans le cadre du programme fâtelier). Le montant alloué est 67,5 millions d'euros au titre de l'appui budgétaire et de 6 millions d'euros au titre de l'appui complémentaire. Ces montants reposent, d'une part, sur l'identification d'un besoin de financement important de l'Etat pour mettre en œuvre sa politique et les réformes identifiées dans le cadre du plan 2016-2020, et d'autre part sur les indices macroéconomiques de l'économie tunisienne en 2015 et 2016. Les dernières estimations du FMI tablent sur un déficit du compte courant proche de 7,8% du PIB – dans un contexte de forte augmentation du ratio de dette publique/PIB depuis 2011 (54% du PIB fin 2015). Selon l'accord conclu avec la mission FMI de janvier 2016, la croissance moyenne du PIB se trouve réduite à un taux pour 2016 corrigé à 2%, contre 0.8% pour l'année 2015. La loi de finances 2016 se basait sur un taux de 2.5 %.

Au niveau sectoriel, les besoins devraient couvrir le coût des mesures à mettre en œuvre, au premier rang desquelles il faut retenir:

- L'approbation et le financement par le gouvernement d'un plan de modernisation de l'administration, tirant parti de la déconcentration/décentralisation en cours et des possibilités offertes par les nouvelles technologies pour mettre en place un « e-government », ainsi que la réalisation d'un programme de réforme de la formation des agents publics pour faciliter leur redéploiement, leur mobilité et leur rendement ;
- La programmation des dépenses de rémunération selon un nouveau cadre testé auprès de ministères centraux et des institutions déconcentrées/ gouvernorats sous mode GBO ;
- Le renforcement des unités en charge du pilotage, de la coordination et du suivi des réformes, une structure interministérielle assurant la cohérence d'ensemble ;
- La relance du dialogue social, y compris en régions, afin de déterminer des solutions prenant en compte les intérêts des usagers et des agents de l'Etat, pour un partenariat rénové autour d'une administration remobilisée, qui offre des services publics de qualité. Ces « assises citoyennes » qui se dérouleront en régions comme à Tunis associeront la société civile et permettront aux usagers de mieux faire entendre leur voix et leurs attentes.

5.3.2. Critères de décaissement de l'appui budgétaire

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 stratégie de modernisation administrative, maintien de la crédibilité et de la pertinence de cette politique ;
- Mise en œuvre d'une politique macroéconomique crédible axée sur la stabilité ;
- Progrès satisfaisants dans la mise en œuvre du programme d'amélioration de la gestion des finances publiques ;
- Progrès satisfaisants en ce qui concerne la mise à disposition du public, en temps utile, d'informations budgétaires exhaustives et fiables.

b) Les conditions particulières de décaissement susceptibles d'être appliquées aux tranches variables sont les suivantes:

L'appui budgétaire du montant de 67,5 millions d'euros sera décaissé en quatre tranches: une tranche fixe de 25 millions d'euros suite à la signature de la convention de financement et, sous réserve du respect des conditions d'éligibilité à l'appui budgétaire, en trois tranches variables – suite à la réalisation des conditions spécifiques figurant dans la matrice de mesures au titre d'indicateurs de performance pour le déboursement.

Les cibles et indicateurs de performance retenus pour les décaissements seront applicables pendant toute la durée du programme. Cependant, dans des circonstances dûment justifiées, une demande de modification des cibles et indicateurs pourra être présentée par le MDICI à la Commission. Les modifications convenues pourront être autorisées par un échange de lettres entre les deux parties.

En cas de dégradation sensible des valeurs fondamentales, les décaissements au titre de l'appui budgétaire peuvent être officiellement suspendus, temporairement suspendus, réduits ou annulés, conformément aux dispositions pertinentes de la convention de financement.

5.3.3. Modalités de l'appui budgétaire

L'appui budgétaire du montant de 67,5 millions d'euros sera décaissé en quatre tranches : une tranche fixe de 25 millions d'euros suite à la signature de la convention de financement et, sous réserve du respect des conditions d'éligibilité à l'appui budgétaire, en trois tranches variables – suite à la réalisation des conditions spécifiques figurant dans la matrice de mesures au titre d'indicateurs de performance pour le déboursement.

<i>(En millions d'euros)</i>	<i>Année N¹³</i>	<i>N+1</i>	<i>N+2</i>	<i>N+3</i>	<i>Total</i>
Total tranche annuelle	25	10	16	16,5	67,5
Tranche Fixe	25				25
Tranche Variable (TV)		10	16	16,5	42,5
TV%		23,5%	37,7%	38,8%	100%

L'appui budgétaire est fourni sous la forme d'un appui budgétaire direct non ciblé au Trésor public. L'opération de crédit des virements en euros décaissés en dinars tunisiens sera exécutée aux taux de change applicables, conformément aux dispositions pertinentes de la convention de financement.

5.4. Modalités de mise en œuvre pour l'appui complémentaire d'un appui budgétaire

L'appui complémentaire, doté d'un montant total de 6 millions d'euros, sera mis en œuvre:

- En gestion directe par la conclusion de contrats de services permettant le recrutement de l'assistance technique et par le lancement d'appel(s) à propositions pour un nombre de trois jumelages institutionnels.

L'appui complémentaire se concentrera sur le suivi du programme et l'appui au renforcement des capacités des administrations concernées dans le cadre de la mise en œuvre des mesures visant à l'atteinte des résultats présentés à la section 4.1. Cet appui, envisagé pour une durée comprise entre 36 et 48 mois, sera réalisé par les moyens suivants :

5.4.1. Passation de marchés (gestion directe)

Objet en termes génériques, si possible	Type (travaux, fournitures, services)	Nombre indicatif de contrats	Trimestre indicatif pour le lancement de la procédure
Ingénierie informatique/audits organisationnels	services	2	2018 – T2

Un contrat de service spécifique pour la réalisation d'une application informatique (en coopération avec le centre national informatique - CNI) pour la gestion prévisionnelle des emplois et des rémunérations est également à prévoir. Afin de répondre à des demandes plus ponctuelles – notamment pour la production des audits organisationnels et fonctionnels nécessaires et pour renforcer la mise en place d'un système de bonne gouvernance dans les entreprises publiques, une assistance technique court terme, estimée à 800h/j est aussi envisagée.

5.4.2. Subventions: appel à propositions pour jumelages (gestion directe)

(a) Objectifs des subventions, domaines d'intervention, priorités pour l'année et résultats escomptés

Un appel à propositions pour jumelages sera utilisé afin d'appuyer le présent programme.

¹³ La date de référence est la date d'entrée en vigueur de la convention de financement.

Projet de jumelage 1 Renforcement des capacités de la présidence du gouvernement dans la conception, la mise en place et l'évaluation des politiques publiques et des grandes réformes;

Projet de jumelage 2 Renforcement des capacités du ministère de la fonction publique, de la gouvernance et lutte contre la corruption pour la modernisation de l'administration publique et de la gestion des agents publics;

Projet de jumelage 3 Renforcement des capacités du ministère des Finances pour une meilleure gestion prévisionnelle- de la masse salariale, des emplois et dépenses de rémunération.

(b) Conditions d'éligibilité

Conformément à l'article 4(10)b du règlement (UE) n° 236/2014, la participation à l'appel à propositions est limitée aux administrations publiques des États membres de l'UE, étant entendu que les autorités centrales ou régionales d'un État membre ainsi que leurs corps et leurs structures administratives et les organismes de droit privé chargés d'une mission de service public sous leur contrôle à condition qu'ils agissent pour le compte et sous la responsabilité de cet État membre.

(c) Critères de sélection et d'attribution essentiels

Les critères de sélection essentiels portent sur la capacité financière et opérationnelle du demandeur. Les critères d'attribution essentiels concernent l'expertise technique du demandeur, ainsi que la pertinence, la méthodologie et la durabilité de l'action proposée.

(d) Taux maximal de cofinancement

Le taux de cofinancement pour les contrats de jumelage de subvention est de 100%¹⁴.

(e) Période indicative pour le lancement de l'appel

Il est estimé que les appels à propositions seront lancés, indicativement, en trimestre **I** de l'année 2018.

(f) Utilisation de coûts unitaires et des financements à taux forfaitaire

Les contrats de jumelage comprennent un système de coûts unitaires et des financements à taux forfaitaire, défini dans le manuel de jumelage, pour le remboursement de l'expertise du secteur public fournie par les administrations des États membres sélectionnés. L'utilisation de ce système de coûts unitaires et les financements à taux fixe, qui dépasse le montant de 60 000 euros par bénéficiaire d'un contrat de jumelage, est subordonnée à l'adoption d'une décision ad hoc de la Commission horizontale.

Les opérations envisagées en gestion indirecte consistent en trois jumelages institutionnels.

5.5. Champ d'application de l'éligibilité géographique éligible pour les marchés et les subventions

L'éligibilité géographique au regard du lieu d'établissement pour la participation aux procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions et au regard de l'origine des fournitures achetées, telle qu'elle est établie dans l'acte de base et énoncée dans les documents contractuels pertinents, est applicable.

L'ordonnateur compétent de la Commission peut étendre l'éligibilité géographique conformément à l'article 9, paragraphe 2, point b), du règlement (UE) n° 236/2014 en cas d'urgence ou d'indisponibilité de

¹⁴ Comme prévu dans le manuel de jumelage.

produits et services sur les marchés des pays concernés, ou dans d'autres cas dûment justifiés si l'application des règles d'éligibilité risque de rendre la réalisation de la présente action impossible ou excessivement difficile.

5.6. Budget indicatif

	Contribution UE (EUR)	Contribution indicative d'autres parties prenantes (EUR)
5.3 Appui budgétaire [contrat de réforme sectorielle]	67.500.000 EUR	0
5.4 Appui complémentaire	6.000.000 EUR	
<i>5.4.1 Assistance technique</i>	<i>1.800.000 EUR</i>	0
<i>5.4.2 Renforcement institutionnel (jumelages)</i>	<i>3.300.000 EUR</i>	0
<i>5.9 & 10 Evaluation, Audit</i>	<i>250.000 EUR</i>	s.o.
<i>5.11 Communication and visibilité</i>	<i>500.000 EUR</i>	s.o.
<i>Imprévus</i>	<i>150.000 EUR</i>	s.o.
Total	73.500.000 EUR	0

5.7. Structures organisationnelles/responsabilités

Les autorités de tutelle du programme sont, pour l'Union européenne, la Commission européenne représentée par la Délégation de l'Union européenne en Tunisie et, pour la partie bénéficiaire, la République tunisienne, représentée par le MDICI. Etant donnée la nature du programme, et le nombre de parties prenantes, le MDICI cumule les responsabilités de coordinateur entre les différents intervenants et parties prenantes du programme et d'institution responsable de la mise en œuvre du programme et du suivi des activités en cours. L'unité de gestion de programme d'appui à l'Accord d'association (ou « UGP3A »), structure mise en place par le MDICI pour gérer les appuis institutionnels de l'UE (TAIEX, SIGMA) est le point focal national jumelages et mettra en œuvre les activités de jumelages. Bien que les appuis complémentaires soient gérés en direct, il reviendra à cette entité, qui a développé une expertise approfondie de la mise en œuvre des jumelages, d'apporter son assistance à la Délégation de l'UE en Tunisie à l'ensemble de la mise en œuvre des appuis complémentaires, et ce pour l'intégralité du cycle de projet.

5.8. Suivi des résultats et rapports

Le suivi sera assuré par un comité de pilotage constitué autour du MDICI, en collaboration avec les ministères, institutions et interlocuteurs parties prenantes au programme, y inclus la société civile.

Le MDICI a été impliqué dans le suivi et l'évaluation de programmes d'appuis précédents au cours des dernières années et dispose à cet effet des ressources humaines compétentes et des équipements nécessaires pour le suivi-évaluation. Le MDICI pourra s'appuyer, dans l'accomplissement de ces fonctions, sur les mécanismes existants de suivi et d'évaluation des performances des secteurs appuyés dans le cadre de ce programme en coordination avec les autres institutions partenaires. La présidence du gouvernement, le ministère de la fonction publique, de la gouvernance et de la lutte contre la corruption sont concernés en premier lieu par cet appui au vu des réformes relatives à l'amélioration dans le domaine de prestation de services et à la gestion des ressources humaines, tout comme le ministère des finances (Direction générale Rémunérations, DG Ressources et Equilibres, Direction du Budget, DG gestion budgétaire par objectifs – GBO- et Unité GBO ; DG Participation, DG Ressources des collectivités locales).

Le suivi technique et financier courant de la mise en œuvre de la présente action est un processus continu et fait partie intégrante des responsabilités du partenaire de mise en œuvre. A cette fin, le partenaire de mise en

œuvre doit établir un système de suivi interne, technique et financier permanent pour l'action et élaborer régulièrement des rapports d'avancement (au moins une fois par an) et des rapports finaux. Chaque rapport rendra compte avec précision de la mise en œuvre de l'action, des difficultés rencontrées, des changements mis en place, ainsi que des résultats obtenus (réalisations et effets directs), mesurés par rapport aux indicateurs correspondants, en utilisant comme référence la liste d'indicateurs de résultat (pour l'appui budgétaire). Le rapport sera présenté de manière à permettre le suivi des moyens envisagés et employés et des modalités budgétaires de l'action. Le rapport final, narratif et financier, couvrira toute la période de mise en œuvre de l'action.

La Commission peut effectuer d'autres visites de suivi du projet, par l'intermédiaire de son propre personnel et de consultants indépendants directement recrutés par la Commission pour réaliser des contrôles de suivi indépendants (ou recrutés par l'agent compétent engagé par la Commission pour mettre en œuvre ces contrôles).

5.9. Évaluation

Eu égard à la nature de l'action, il sera procédé à une évaluation finale de la présente action ou ses composantes par l'intermédiaire de consultants indépendants commandée(s) par la Commission.

Elle sera réalisée à des fins de responsabilisation et d'apprentissage à divers niveaux (y compris la révision des politiques). 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 européenne sont applicables.

La Commission informera le partenaire de mise en œuvre au moins 3 mois avant les dates envisagées pour les missions d'évaluation. Le partenaire de mise en œuvre collaborera de manière efficace et effective avec les experts en charge de l'évaluation, notamment en leur fournissant l'ensemble des informations et documents nécessaires et en leur assurant l'accès aux locaux et activités du projet.

Les rapports d'évaluation seront communiqués au pays partenaire et aux autres parties prenantes clés. Le partenaire de mise en œuvre et la Commission analyseront les conclusions et les recommandations des évaluations et décideront d'un commun accord, le cas échéant en accord avec le pays partenaire, des actions de suivi à mener et de toute adaptation nécessaire et notamment, s'il y a lieu, de la réorientation du projet.

À titre indicatif, il sera conclu un marché de services d'évaluation au titre d'un contrat-cadre en fin d'année N+3.

5.10. Audit

Sans préjudice des obligations applicables aux marchés conclus pour la mise en œuvre de la présente action, la Commission peut, sur la base d'une évaluation des risques, commander des audits indépendants ou des missions de vérification des dépenses pour un ou plusieurs contrats ou conventions.

À titre indicatif, il sera conclu un marché de services d'audit au titre d'un contrat-cadre en fin d'année N+3.

5.11. Communication et visibilité

La communication et la visibilité de l'UE constituent des obligations légales pour toutes les actions extérieures financées par l'UE.

Pour la présente action, il y a lieu de prévoir des mesures de communication et de visibilité qui seront établies, au début de la mise en œuvre, sur la base d'un plan d'action spécifique dans ce domaine et financées sur le budget indiqué à la section 5.6 ci-dessus.

En particulier, afin d'accompagner le dialogue entre les usagers des services publics, l'administration et ses agents et assurer que les réformes soient acceptées et mises en œuvre d'une façon consensuelle, l'intérêt des différentes parties prenantes étant respecté, il sera proposé de soutenir l'organisation d'événements facilitant le dialogue et l'échange entre les différents acteurs de la réforme. Ces « assises citoyennes » pourront se dérouler à Tunis, mais devront également aller sur le terrain, en régions, à la rencontre de la société civile, des élus locaux, des députés à l'ARP, des gouverneurs, et des acteurs économiques.

En ce qui concerne les obligations légales en matière de communication et de visibilité, les mesures seront mises en œuvre par l'UE, le pays partenaire, les contractants, les bénéficiaires de subvention et/ou les entités en charge. Des obligations contractuelles adaptées seront respectivement prévues dans la convention de financement, les marchés, les contrats de subvention et les conventions de délégation.

Le plan de communication et de visibilité de l'action ainsi que les obligations contractuelles adaptées seront établis sur la base du manuel de communication et de visibilité pour les actions extérieures de l'UE.

A titre indicatif, il sera conclu un marché de services de communication et de visibilité au titre d'un contrat cadre dans l'année suivant la signature de la convention de financement.

ANNEXE LISTE INDICATIVE DES INDICATEURS DE RESULTAT

	Chaîne des résultats	Indicateurs	Valeurs de référence	Cibles	Sources et moyens de vérification
Objectif général : Impact	Accompagner la Tunisie dans la mise en œuvre de la modernisation de l'administration publique et des entreprises publiques en ligne avec le plan quinquennal 2016-2020	Mesure dans laquelle les politiques publiques et les services publics répondent aux attentes des citoyens et des agents économiques	Paix sociale en consolidation mais reste fragile (2016)	Crédibilité accrue des actions de l'Etat contribue à la paix sociale (2020)	Enquête satisfaction des citoyens ; Monitoring et consultation de la société civile
	Domaine 1 - Prestation des services				
Objectif(s) spécifique(s) effet(s) direct(s)	Améliorer la gouvernance des services publics et des entreprises publiques et les services rendus aux citoyens sur tout le territoire:	Indice CCR /WB « Accountability and Voice»	50 – max : 100 (2014)	65 – max : 100 (2020)	CCR / WB
	<ul style="list-style-type: none"> Les compétences, l'organisation et les moyens des services centraux et déconcentrés des ministères sont améliorés 	Degré de couverture des services rendus au niveau déconcentré dans chaque centre de délégation	25% (2016)	60% (2020)	MFPGLC ; Rapport de performance annuelle de chaque délégation
	<ul style="list-style-type: none"> Les services rendus aux citoyens par l'administration et les entreprises publiques sont rapprochés et améliorés 	Taux de satisfaction des citoyens vis-à-vis des services publics	56% (2015)	65% (2019)	Indicateur du MFPGLC-orient.strateg.1/objectif strateg.1 Sur base liste services prioritaires
		% des services administratifs prioritaires destinés aux citoyens disponibles en ligne	20% (2016)	80% (2019)	MFPGLC Indicateur du MFPGLC-orient.strateg.1/objectif strateg.2

	Nombre de « maisons de services » et des « administrations rapides » pour les citoyens	50 (2016) Maison de services et administrations rapides	200 (2019)	Indicateur MFPGLC ; future plateforme du Gouvernement sur Internet
	% des services administratifs prioritaires destiné aux citoyens simplifiés ou supprimés	p.m. (tel quel dans stratégie)	80% (2019)	Indicateur du MFPGLC-orient.strateg.1/objectif strateg.3 ; Suivi de l'indicateur
	Ranking global open data index	80 (2014)	40 (2019)	Indicateur du MFPGLC-orient.strateg.1/objectif strateg.4 - Internet- Global open data index- Index.okfn.org
	Nombre de structures publiques ayant obtenu une certification qualité	80 (2014) (Marhaba seulement)	1000 (2019) (valeur dans stratégie) (Marhaba+CAF+ISO)	Indicateur du MFPGLC- orient.strateg.1/objectif strateg.1
	<ul style="list-style-type: none"> Les structures de contrôle des services publics et de la gouvernance des entreprises publiques sont modernisées 	Mesure dans laquelle un cadre stratégique pour l'évolution de la fonction contrôle de l'Etat est élaboré	Absence d'un plan de réforme (2016)	Plan de réforme adopté par le Gouvernement (2019)

		Degré d'efficacité des systèmes de contrôle	Absence de synergies et redondance (2016)	Transparence accrue et interactions renforcées (2020)	Projet de Législation secondaire MFPGLC ; société civile
		Degré et portée du contrôle de gestion	Missions non adaptées (2016)	Tous les ministères disposent d'un guide de contrôle de gestion (2019)	MFPGLC-Rapport d'évaluation ; Organigrammes des ministères / RH pour la fonction de gestion de contrôle ; Société civil
		Mesure dans laquelle un "système national d'intégrité" est mis en place	Un plan d'action existe, des failles demeurent dans le système anti – corruption (2016)	Les mesures du plan d'action anti-corruption sont opérationnelles (2018)	Rapport d'évaluation sur base méthodologie Transparency International et indice TI
		Mesure dans laquelle la transparence et la divulgation de l'information relative à la gouvernance des entreprises publiques sont renforcées	Absence de mesures en faveur de la transparence (2016)	Série de mesures adoptée et opérationnelle (2018)	MFPGLC et Premier ministre ; Rapport de la Cour des Comptes ; société civile
	• Renforcement de l'administration électronique	Mesure dans laquelle le développement de l'administration électronique s'appuie sur un cadre stratégique	Cadre stratégique en développement (2016)	Stratégie et Plan d'action adopté (2017)	MFPGLC et PM
Produit induit		Mise en place d'une plateforme nationale de « e-participation »	l'Architecture de la plateforme e-participation est connue (2016)	Plateforme e-participation opérationnelle (2019)	MFPGLC ; société civile

Produits directs	Assistance technique (AT) et renforcement de capacité sont mieux coordonnés, plus cohérents par rapport aux priorités gouvernementales et soutiennent mieux la mise en œuvre effective de la stratégie de modernisation de l'AP	Degré d'appropriation de l'AT	Taux d'appropriation de l'AT par le pays trop bas en termes de suivi et de soutenabilité (2016)	Appropriation plus significative de l'AT (2019)	Rapports d'évaluation - Rapports d'AT- - Dialogue politique (compte rendus des réunions)
	Domaine 2 : Gestion des ressources humaines				
Objectifs : effet(s) direct(s)	Moderniser et professionnaliser la gestion prévisionnelle des ressources humaines de la fonction publique				
	<ul style="list-style-type: none"> L'administration tunisienne dispose des instruments d'une gestion prévisionnelle des emplois et compétences 	Mesure dans laquelle Un modèle de « cadre organique » existe dans tous les ministères	Absence de modèle de cadre organique (2016)	Un cadre organique dans chaque ministère (2018)	DGAFP
		Mesure dans laquelle un modèle de référentiel des emplois-types existe dans un nombre sélectionné de ministères	Absence de modèle de référentiel des emplois-types (2016)	Un référentiel est mis en place dans 4 ministères au moins (2018)	DGAFP
		Mesure dans laquelle une procédure d'évaluation des compétences existe et est appliquée dans tous les ministères	Pas de procédure d'évaluation des compétences (2016)	L'évaluation des compétences est faite annuellement (1ère fois 2019)	DGAFP
		Degré de Familiarisation des cadres avec la méthodologie et les instruments de gestion prévisionnelle des emplois et compétences	Cadres non formés à la gestion prévisionnelle des emplois (2016)	200 cadres sont formés (2017)	Guide de gestion prévisionnelle ; manuel de formation
		Mesure dans laquelle une grille de classification des emplois a été élaborée	Absence de grille de classification des emplois (2016)	Grille de classification publiée (2019)	MFPGLC
	<ul style="list-style-type: none"> La gestion des effectifs est adaptée aux nouveaux besoins des services centraux 	Mesure dans laquelle les nouveaux besoins des	Recensements	Présence d'un plan	MFPGLC

	et régionaux de l'administration.	services centraux et régionaux sont évalués	actualisés des effectifs en place à chaque niveau d'intervention (2016)	de redéploiement des effectifs à chaque niveau d'intervention (2017)	
		Mesure dans laquelle un programme de formation professionnelle facilitant le redéploiement et la mobilité des agents publics est développé	Absence d'un programme de formation (2016)	Existence et mise en œuvre du programme (2017)	Programme de formation
		Mesure dans laquelle les modalités de la mobilité interministérielle et du redéploiement régional sont opérationnelles	Base conceptuelle et réglementaire limitée en termes de couverture de besoins (2016)	Les procédures administratives, statutaires et mesures d'incitations sont adoptées (2018)	Plan d'action MFPGLC
	<ul style="list-style-type: none"> L'administration centrale et locale met en place des mécanismes destinés à assurer l'égalité hommes-femmes 	Mesure dans laquelle des points focaux égalité hommes-femmes sont désignés dans les administrations centrales et dans les gouvernorats	Absence de points focaux à travers l'administration selon modèle unique (2016)	Présence de points focaux opérationnels égalité hommes-femmes (2018)	MFPGLC/ministère de la femme ; société civile
Produits induits	Réorientation du cadre légal et réglementaire de la fonction publique pour transiter d'un système de carrière à un système d'emplois et compétences	Mesure dans laquelle la législation secondaire relative à l'emploi public est adoptée	Législation secondaire pour un Système d'emplois et compétence fait défaut (2016)	La base réglementaire pour Les instruments principaux d'un système d'emplois et compétence sont repris par un cadre adapté (2019)	MFPGLC ; législation.tn
Produits directs	L'importance de la professionnalisation des agents publics est reconnue et devient une priorité de la GRH de l'Etat	% des dépenses allouées à la formation par rapport à la masse salariale	1% de la masse salariale (2015)	2% de la masse salariale (2019)	MFPGLC -cible du Plan d'action ; LF 2019

	Domaine 3 : Finances publiques -gestion de la masse salariale				
Objectif(s) spécifique effet(s) direct	Maîtrise de la gestion prévisionnelle de la masse salariale, des emplois et dépenses de rémunération	Ratio masse salariale /PIB	14% (2016)	13% (projection 2020)	CBMT adopté en 2019 (2019 - 2022)
		Nombre d'agents rémunérés par budget de l'Etat	622 000 en 2016	602 000 (2020)	Projet de loi de finances 2020 adopté en 2019 ; Réduction de 4000 unités par an
	<ul style="list-style-type: none"> L'orientation et la prise de décision relatives à l'emploi public et son impact financier bénéficient d'un cadre réglementaire amélioré 	Mesure dans laquelle le cadre réglementaire comprend des instruments de gestion prévisionnelle	Absence de base réglementaire dotée d'instruments de gestion prévisionnelle (2016)	Arrêté Chef du gouvernement permet meilleure allocation stratégique de ressources (2018)	Répertoire législatif ; -Décret ministériel et circulaire Loi des Finances
		La prise de décisions en matière d'emplois public sous contrainte budgétaire repose sur une allocation stratégique des ressources à moyen terme	Base d'information insuffisante pour l'orientation du décideur (2016)	Meilleure prise de décisions sur base d'un ensemble de mesures normatif et orienté vers le moyen terme (2018)	Circulaires successives de préparation des lois de finances (LF) ; Indicateurs du CDMT relatif aux effectifs autorisés
	<ul style="list-style-type: none"> La gestion prévisionnelle de la masse salariale, des emplois et dépenses de rémunération repose sur des instruments et méthodes mis à jour et innovants 	Degré de familiarisation des cadres avec les instruments de gestion prévisionnelle- masse salariale, emplois et dépenses de rémunérations	Les cadres ne sont pas formés aux instruments de gestion prévisionnelle (2016)	200 cadres sont formés (2017)	Guide de gestion professionnelle ; Manuel de formation
		Degré de contribution du contrôle de gestion et du contrôle a priori à une gestion prévisionnelle des crédits budgétaires et dépenses de	Faible implication et impacte des deux fonctions de	Rôle et concepts innovant permettent contribution substantielle des	Rapport de performance sur pilote - groupe cible

		rémunération	contrôle (2016)	deux contrôles (2018)	
		Mesure dans laquelle la programmation et gestion prévisionnelle des crédits et dépenses de rémunération bénéficie des modes de GBO	Programmation des crédits et dépenses peu orientée à des objectifs et résultats (2016)	La programmation des dépenses prévoit des indicateurs de performance (2019)	Rapport annuel de performance et rapport de performance sur pilote-groupe cible
		Mesure dans laquelle des outils de TIC contribuent à une gestion prévisionnelle	Faible articulation analytique des outils existants pour une gestion prévisionnelle (2016)	Outils nouveaux TIC et systèmes INSAF et ADEB mis à jour et couvrent les besoins	Rapport sur besoins cahier des charges ; procédure d'appel d'offre
Produits induits	Meilleure structure et décomposition du budget de l'Etat	Ratio dépenses de capital	18,5 (2016)	22,0 (2020)	LF 2020
		Ratio des dépenses de transferts sociaux pour inclusion sociale/ au total des dépenses d'intervention	15% (2016)	25% (2020)	LF 2020
Produits directs	Capacité renforcée de gestion financière	Mise à niveau des instruments informatiques dans le domaine budgétaire	Absence d'un système intégré de gestion financière (IFMIS) (2016)	Les spécifications techniques de l'IFMIS sont disponibles et validées (2020)	ministère des finances