

ÉVALUATION DE L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UNION EUROPÉENNE

EVALUATION-PAYS

EVALUATION DE LA COOPÉRATION DE L'UNION EUROPÉENNE AVEC LA TUNISIE (2011-2019)

Avril 2022



L'IM
POR
TAN
CE

DES FAITS

Préparé par :

iram



Consortium composé par ADE, PEM Consult et IRAM
Leader du Consortium: ADE s.a
Contact: ade@ade.eu

Framework Contract COM 2015
EuropeAid/137211/DH/SER/Multi
Specific Contract N°2019/410446/1

AVERTISSEMENT LÉGAL

Ce document a été préparé pour la Commission européenne et fait partie des évaluations produites par la Direction Générale du Voisinage et des Négociations d'Élargissement (NEAR. Les avis exprimés n'engagent que les auteurs et ne sauraient être considérés comme constituant une prise de position officielle de la Commission européenne. Ni la Commission européenne ni aucune personne agissant au nom de la Commission n'est responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations données ci-après, pour lesquelles la Commission européenne ne saurait garantir l'exactitude. Plus d'information sur l'Union européenne est disponible sur internet (<http://www.europa.eu>).

ISBN 978-92-68-03353-1 ISSN 2529-3338 doi: 10.2876/980477 EZ-04-23-493-FR-N

Manuscrit complété en 2022

La présente publication n'engage en aucune façon la responsabilité de la Commission européenne.

Luxembourg : Office des Publications de l'Union européenne, 2022

© Union européenne, [Année de publication]



La politique de réutilisation des documents de la Commission européenne est soumise à la Décision de la Commission 2011/833/EU du 12 décembre 2011 sur la réutilisation des documents de la Commission (OJ L 330, 14.12.2011, p. 39). Sauf mention contraire, la réutilisation de ce document est autorisée sous licence publique *Creative Commons Attribution 4.0 International* (CC-BY 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). La réutilisation est donc autorisée moyennant mention de la source.

Pour toute utilisation ou reproduction d'éléments qui ne sont pas la propriété de l'Union européenne, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement auprès des titulaires des droits respectifs.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES.....	I
CARTE DE LA TUNISIE, DU SUD DE L’EUROPE ET DE LA MEDITERRANEE.....	III
CARTE DES GOUVERNORATS DE TUNISIE	IV
RÉSUMÉ	I
SUMMARY.....	IX
INTRODUCTION	1
1.1. OBJECTIFS ET CHAMP DE L’ÉVALUATION	1
1.2. MÉTHODOLOGIE ET PROCESSUS DE L’ÉVALUATION	2
1.2.1. PROCESSUS D’ÉVALUATION.....	2
1.2.2. APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE DE L’ÉVALUATION	2
1.2.3. LIMITES DE L’ÉVALUATION	5
1.3. ORGANISATION DU RAPPORT.....	6
2. ELEMENTS-CLES DU CONTEXTE DE LA TUNISIE	6
2.1. EVOLUTION DE LA SITUATION POLITIQUE, ÉCONOMIQUE ET SOCIALE AU COURS DE LA PÉRIODE SOUS REVUE	6
2.2. L’AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT EN TUNISIE	8
3. ELEMENTS-CLES DE LA COOPERATION UE-TUNISIE (2011-2019).....	9
3.1. LE CADRE DES RELATIONS ENTRE L’UE ET LA TUNISIE : HISTORIQUE ET RAISON D’ÊTRE	9
3.2. EVOLUTION DES STRATÉGIES DE COOPÉRATION	11
3.3. INVENTAIRE ET ANALYSE QUANTITATIVE DES ACTIVITÉS	13
3.3.1. APERÇU D’ENSEMBLE DU PORTEFEUILLE : ÉVOLUTION DES MONTANTS CONTRACTÉS ET PAYÉS	13
3.3.2. DISTRIBUTION DU PORTEFEUILLE PAR DOMAINE D’ACTIONS.....	13
3.4. VUE D’ENSEMBLE DES INTERVENTIONS FINANÇÉES SOUS FORME D’APPUI BUDGÉTAIRE	15
4. REPONSES AUX QUESTIONS D’ÉVALUATION	17
4.1. QE 1 – ADÉQUATION DE LA STRATÉGIE AU CONTEXTE ET À SON ÉVOLUTION.....	17
4.1.1. ALIGNEMENT SUR LES PRIORITÉS TUNISIENNES.....	17
4.1.2. PRISE EN COMPTE DU CONTEXTE DE LA TUNISIE	18
4.1.3. ALIGNEMENT SUR LES ORIENTATIONS DE L’UE.....	19
4.1.4. PRISE EN COMPTE DES DIMENSIONS TRANSVERSALES (GENRE & DURABILITÉ ENVIRONNEMENTALE)	21
4.2. QE 2 –GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE ET ETAT DE DROIT	22
4.2.1. CONTRIBUTION AU RENFORCEMENT DE LA PARTICIPATION CITOYENNE ET À LA CONSOLIDATION DES PROCESSUS DÉCISIONNELS DÉMOCRATIQUES.....	23
4.2.2. CONTRIBUTION AU RENFORCEMENT DE L’ÉTAT DE DROIT	24
4.2.3. CONTRIBUTION À LA RÉFORME DE L’ADMINISTRATION PUBLIQUE.....	26
4.3. QE 3 – DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET EMPLOI	27
4.3.1. CONTRIBUTION À L’AMÉLIORATION DE LA GESTION MACRO-ÉCONOMIQUE	28
4.3.2. CONTRIBUTION AU DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVÉ.....	29
4.3.3. CONTRIBUTION À L’AMÉLIORATION DES POLITIQUES D’EMPLOI.....	30
4.4. QE 4 – COHESION SOCIALE ET TERRITORIALE	31
4.4.1. CONTRIBUTION AU PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION ET AU RENFORCEMENT DE LA GOUVERNANCE LOCALE	32
4.4.2. CONTRIBUTION AU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ÉQUILIBRÉ, DURABLE ET INCLUSIF	32
4.4.3. CONTRIBUTION AU RENFORCEMENT DE LA PROTECTION ET DE L’INCLUSION SOCIALE.....	33
4.4.4. CONTRIBUTION AU RENFORCEMENT DE L’ÉGALITÉ ENTRE GÉNÉRATIONS ET ENTRE FEMMES ET HOMMES.....	33

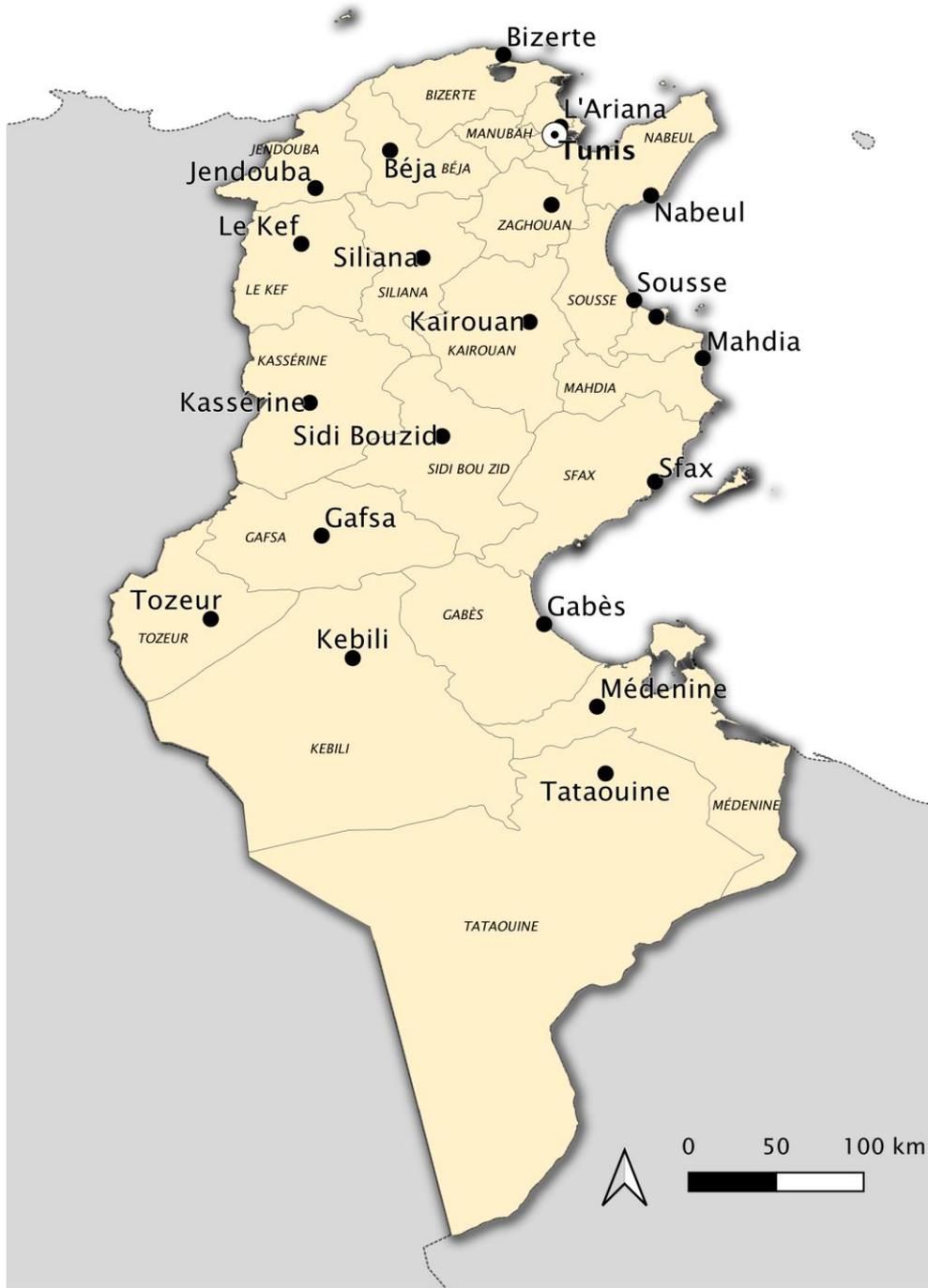
4.5.	QE 5 – MOYENS ET DEMARCHES D’INTERVENTION	34
4.5.1.	NIVEAU D’EFFICIENCE DE LA PROGRAMMATION	34
4.5.2.	GESTION DES APPUIS BUDGÉTAIRES	35
4.5.3.	CONTRIBUTION AU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS.....	36
4.5.4.	ADÉQUATION ET FLEXIBILITÉ DANS LA MISE EN ŒUVRE DES INSTRUMENTS	38
4.6.	QE 6 – COORDINATION, COMPLEMENTARITE ET COHERENCE	39
4.6.1.	COHÉRENCE AVEC LES POLITIQUES ET PROGRAMMES UE	39
4.6.2.	COMPLÉMENTARITÉ ET COORDINATION AVEC LES ÉTATS-MEMBRES	41
4.6.3.	CONCERTATION AVEC LES AUTRES PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS.....	42
4.7.	QE 7 – VALEUR AJOUTEE ET VISIBILITE	43
4.7.1.	VALEUR AJOUTÉE DE L’ACTION COMMUNAUTAIRE	43
4.7.2.	VISIBILITÉ POUR L’UE	44
5.	<u>CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS</u>	<u>45</u>
5.1.	CONCLUSIONS.....	45
5.1.1.	APPRÉCIATION GÉNÉRALE.....	45
5.1.2.	PERTINENCE	47
5.1.3.	EFFICACITÉ ET EFFICIENCE GLOBALE	47
5.1.4.	PAR DOMAINE D’ACTIONS	48
5.1.5.	DURABILITÉ DES CHANGEMENTS ET RENFORCEMENT DE CAPACITÉS	49
5.1.6.	VALEUR AJOUTÉE & VISIBILITÉ DE L’UE	50
5.1.7.	COORDINATION, COMPLÉMENTARITÉ ET COHÉRENCE	50
5.1.8.	THÈMES TRANSVERSAUX	51
5.2.	RECOMMANDATIONS.....	51
5.2.1.	ÉVOLUTION DU CONTEXTE DEPUIS 2019	51
5.2.2.	UN PARTENARIAT RAPPROCHÉ ENTRE LA TUNISIE ET L’EUROPE À RÉAFFIRMER ENTRE PARTENAIRES	53
5.2.3.	PROGRAMMER ET FORMULER DES PROGRAMMES ADAPTÉS AU NOUVEAU CONTEXTE	55
5.2.4.	METTRE EN ŒUVRE ET SUIVRE DES ACTIONS COORDONNÉES PAR DOMAINE	57
6.	<u>ANNEXES.....</u>	<u>64</u>
6.1.	LISTE DES SIGLES.....	64
6.2.	LISTE DES ILLUSTRATIONS	66
6.3.	LISTE DES DOCUMENTS ANNEXES.....	66

CARTE DE LA TUNISIE, DU SUD DE L'EUROPE ET DE LA MEDITERRANEE



CARTE DES GOUVERNORATS DE TUNISIE

Elaboration IRAM, 2021



RÉSUMÉ

Ce rapport présente les résultats de l’évaluation de la coopération de l’Union européenne (UE) avec la Tunisie au cours de la période 2011-2019. L’étude vise à identifier des leçons-clés et formuler des recommandations en vue d’améliorer les stratégies, les programmes et les actions actuelles et futures de la coopération de l’UE. Ces enseignements et ces recommandations portent sur le nouveau partenariat de voisinage avec la Tunisie et visent à informer les choix stratégiques ainsi que les modalités de mise en œuvre du Programme indicatif multi-annuel (PIM, 2021-2027).

Champ et méthodologie de l’évaluation

L’évaluation couvre la stratégie de coopération de l’UE avec la Tunisie et l’ensemble des actions mises en œuvre en Tunisie durant la période 2011-2019. Les informations recueillies sur 2020 et 2021, notamment la mobilisation face à l’épidémie de COVID-19 ont été intégrées à l’analyse lorsque pertinentes et ont été utilisées dans la formulation des recommandations.

La démarche est fondée sur la reconstitution de la logique d’intervention, mettant en évidence les relations causales identifiées entre les « intrants » (dialogue, financement, etc.) qui se combinent aux ressources et activités du Gouvernement ainsi qu’à celles des autres coopérations internationales et des Etats-membres de l’UE, les produits directs issus de l’articulation entre l’aide extérieure et les processus nationaux, les produits intermédiaires, les résultats et les impacts attendus. Sur cette base, sept questions d’évaluation ont été formulées ainsi que les critères de jugement associés et les indicateurs objectivement vérifiables permettant de les mesurer. La grille d’évaluation comprend trois questions de portée générale : Adéquation de la stratégie au contexte et à son évolution (QE1) ; Moyens et démarche d’intervention (QE5) ; Coordination, complémentarité et cohérence (QE6) ; trois questions sectorielles : Gouvernance et Etat de droit (QE2) ; Développement économique et emploi (QE3) ; Cohésion sociale et territoriale (QE4) et une question transversale : Valeur ajoutée et visibilité (QE7).

Pour collecter les informations nécessaires à l’établissement des jugements évaluatifs, un inventaire des interventions a été réalisé et a permis de sélectionner un échantillon de 29 interventions (56% des montants contractés) pour l’analyse des documents correspondants. En complément, une documentation a été rassemblée et complétée tout au long de l’évaluation. Plus de 200 documents, hors documents d’interventions et articles académiques, ont été examinés. Malgré les difficultés du travail à distance durant la période marquée par la pandémie de COVID-19, un total de 170 entretiens a pu être effectivement réalisé à distance. Ces données ont été complétées par des analyses statistiques et une enquête en ligne afin de recueillir le point de vue des acteurs impliqués dans la coopération UE-Tunisie. Dix études de cas ont, en complément, permis d’approfondir certains thèmes clés et de compléter les analyses issues de l’échantillon des interventions.

Le contexte de la Tunisie et les relations avec l’Union européenne

« *La relation entre l’UE et la Tunisie occupe une place spéciale dans le contexte de la politique européenne de voisinage* »¹. De fait, au début des années 2010, l’UE représente plus de 75 % du commerce extérieur de la Tunisie, accueille près de 800.000 résidents tunisiens, réalise près de 80 % des investissements directs étrangers dans le pays et est à l’origine de près de 90 % des touristes qui visitent la Tunisie. Longtemps tenue pour référence des processus d’émergence économique à l’échelle internationale, la Tunisie a connu depuis janvier 2011 de nombreux changements politiques et institutionnels qui ont amorcé un profond processus de transition. Après la révolution de 2011, la Tunisie a entamé un processus d’ouverture démocratique et ses citoyens jouissent désormais de droits et libertés publiques sans précédent. L’adoption d’une nouvelle Constitution en janvier 2014, sa mise en œuvre progressive, tout comme la tenue des élections législatives et présidentielles en 2014, en 2019 et des élections locales en 2018 ont été des étapes majeures dans la mise en place de nouvelles institutions démocratiques. Ce processus politique est d’autant plus remarquable qu’il s’est déroulé dans un contexte de forte incertitude caractérisée par une instabilité régionale chronique depuis 2011. Sur le territoire tunisien, les affrontements avec des groupes terroristes, les assassinats politiques puis les attaques terroristes de 2015 et 2016 au musée du Bardo, à proximité des sites hôteliers de Sousse et

¹ www.euromedright.org.

contre la garde présidentielle ont durement affecté l’économie et la société. Durant l’ensemble de la période, manifestations, grèves et sit-in n’ont jamais réellement cessé, traduisant à la fois les libertés politiques retrouvées et les attentes sociales très fortes, exprimées depuis 2011.

Depuis 2011, l’UE a apporté un soutien politique, financier et technique à la transition démocratique du pays. La base juridique et le cadre légal des relations bilatérales sont formés par l’accord d’association (AA), signé en 1995 et en vigueur depuis 1998. Dans le cadre de la politique européenne de voisinage, l’UE et la Tunisie ont décidé d’instaurer en 2012 un « partenariat privilégié » accompagné d’un plan d’action détaillé pour la période 2013-2017. Ce partenariat privilégié accompagne la Tunisie dans sa transition démocratique, ainsi que dans la poursuite des réformes essentielles pour le développement socio-économique. En mars 2014, la Tunisie et l’UE ont lancé un partenariat pour la mobilité, qui s’est traduit par l’ouverture de négociations pour la facilitation des modalités de délivrance des visas et aux conditions de réadmission des migrants. L’ouverture de négociations relatives à un accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA) a été approuvée en octobre 2015, et le 4ème round s’est tenu en 2019. Elles ont été suspendues alors que la Tunisie entrait en période électorale et n’ont pas repris vu le contexte politique instable que connaît la Tunisie. Ces négociations s’inscrivent dans des relations commerciales anciennes. Le premier accord commercial entre l’UE et la Tunisie remonte à 1969 et l’Accord d’Association a créé une zone de libre-échange (ZLE) pour les produits industriels. L’ALECA vise, dans le cadre du partenariat privilégié, à renforcer l’intégration économique au-delà de la libéralisation commerciale. Il propose un approfondissement de la ZLE pour les produits industriels, l’élargissement à de nouveaux secteurs comme les services et l’agriculture, ou encore un rapprochement réglementaire, de façon « progressive et asymétrique » en faveur de la Tunisie.

Suite aux évolutions des Printemps arabes, l’UE a lancé la Politique européenne de voisinage révisée (PEV révisée) en novembre 2015. En Tunisie, la PEV révisée a pour buts de renforcer la résilience économique et de garantir la réussite de la transition démocratique du pays. La publication en septembre 2016 d’une communication dédiée à la Tunisie souligne l’importance que revêt la transition tunisienne pour la Commission européenne et le Service européen pour l’action extérieure (SEAE). La mobilisation des institutions européennes, qui s’exprime à travers les conclusions du Conseil des Affaires générales d’octobre 2016, démontre la solidarité européenne envers la Tunisie, y compris en matière financière. Le soutien financier s’est accru afin d’accompagner la transition démocratique, la consolidation de l’Etat de droit, ainsi que la mise en oeuvre des réformes prévues dans le plan quinquennal de développement tunisien (2016-2020). La Tunisie est associée au programme de recherche de l’UE (Horizon 2020) et a adhéré au programme « *Europe creative* » visant à soutenir les secteurs de la culture et de l’audiovisuel. Le programme Erasmus+ permet également d’appuyer les échanges universitaires (étudiants et enseignants) et accompagne la coopération scientifique entre les établissements d’enseignement supérieur tunisiens et européens. En juillet 2018, le Conseil d’association UE-Tunisie a adopté les principales orientations du partenariat privilégié UE-Tunisie pour la période 2018-2020, avec la poursuite de la réflexion commune au sujet de l’avenir des relations entre la Tunisie et l’Europe à l’horizon 2030. Un engagement fort en faveur de la jeunesse tunisienne a été réaffirmé à l’occasion de la visite du Président tunisien à Bruxelles en décembre 2017.

Les conclusions de l’évaluation

La coopération UE-Tunisie a su répondre rapidement aux évènements de 2011, aux attaques terroristes de 2015-2016 et plus récemment à la crise de la pandémie de COVID-19, en mobilisant tous ses instruments, dont la coopération technique et financière bilatérale et en doublant le volume de ses engagements annuels par rapport aux années antérieures. L’évaluation confirme la contribution de la coopération UE-Tunisie à la transition démocratique et à la stabilisation macroéconomique du pays durant la période sous revue. Néanmoins la transition initiée par la Tunisie depuis 2011 n’est pas linéaire et demeure inachevée. La durabilité des changements accompagnés n’est pas acquise dans de nombreux domaines d’appui où les processus de réformes demeurent partiels et reflètent les incertitudes du contexte politique. La transformation des résultats obtenus par la coopération UE-Tunisie en des effets durables se heurte à de multiples difficultés, notamment : les faiblesses persistantes des institutions partenaires, le manque d’adhésion aux réformes et la protection d’intérêts acquis. En fin de période sous revue, la cohérence des politiques européennes a été interrogée par différents partenaires tunisiens, qu’il s’agisse des effets attendus de

l’ouverture commerciale par rapport aux objectifs de la coopération UE-Tunisie, ou de ceux associés aux politiques migratoires avec le besoin de mobilité pour maximiser la participation de la Tunisie aux programmes communautaires. Malgré cela, leur attachement à l’Europe vu comme premier partenaire de la Tunisie reste fort.

Pertinence

Conclusion 1 – La coopération UE-Tunisie a su répondre rapidement aux défis issus de la transition politique initiée en 2011. Cette coopération s’est traduite entre autres par une rapide augmentation puis un doublement, par rapport aux années antérieures, des volumes d’engagement annuel bilatéral, auxquels se sont ajoutés les instruments régionaux, transfrontaliers, l’assistance macro-financière, les programmes cadres, et des offres d’accords commerciaux et aérien pour citer les principaux. L’objectif a été de favoriser le rapprochement, entre autres sur le plan réglementaire entre l’Europe et la Tunisie. Globalement, la coopération UE-Tunisie a ciblé des enjeux clés pour la société tunisienne dans un contexte complexe et resté fragile : la consolidation d’un Etat en transition démocratique, l’émergence d’un secteur privé porteur de croissance, et la réduction des inégalités territoriales. Dans chacun des secteurs d’intervention, l’approche de l’UE a été pertinente au vu du contexte. Elle a également réaffirmé la solidarité européenne envers la Tunisie afin de renforcer la résilience économique après les attentats de 2015-2016, et plus récemment suite à la pandémie de COVID-19.

Conclusion 2 – Le dialogue tripartite a permis à la coopération UE-Tunisie d’assurer une réponse adaptée aux priorités de la Tunisie. Durant la période sous revue (de 2011 à 2019), les différents niveaux de dialogue tripartite entre le Gouvernement, l’UE et la société civile, instaurés notamment autour des comités et sous-comités de l’Accord d’Association, ont permis à la coopération UE-Tunisie de prendre en compte les priorités exprimées par la société civile en Tunisie, et d’adapter sa réponse, le plus souvent à court terme compte tenu des changements nombreux et rapides du contexte national.

Efficacité et efficacité globale

Conclusion 3 – La coopération UE-Tunisie a su adapter, sur la période couverte, la combinaison de tous les instruments mobilisés pour développer un important portefeuille de coopération auprès de multiples partenaires gouvernementaux et non-gouvernementaux. En neuf ans, plus de 400 contrats qui relèvent de 84 décisions ont été engagés pour un montant de 1,775 M€ et des décaissements de 1,233 M€. L’appui budgétaire conséquent déployé (62% du portefeuille) est resté modeste au regard des recettes fiscales de l’Etat tunisien sur la période. Les volumes financiers à gérer, couplées à la demande tunisienne pour ce type d’aide, et l’intérêt de l’instrument comme vecteur de réformes ont amené à privilégier l’appui budgétaire comme modalité d’aide. En complément, des actions plus délicates à piloter et gérer, comme les appels à propositions destinés à accompagner et renforcer les capacités de la société civile et des associations, l’innovation dans les entreprises ou les collectivités locales dans le processus de décentralisation. L’articulation entre projets et aides budgétaires sectorielles a permis de combiner dans différents domaines (gestion intégrée des ressources en eau, agriculture durable, économie numérique, finances publiques, décentralisation, justice, etc.) le financement de changements et l’accompagnement des réformes de politiques publiques.

Conclusion 4 – L’appui budgétaire a permis à l’UE de mobiliser rapidement des financements conséquents, mais des blocages institutionnels et politiques ont limité l’appropriation de l’instrument et l’effet de levier attendu sur les réformes. L’appui budgétaire a été notamment utile pour répondre, via la mobilisation rapide de financements conséquents, aux urgences de la transition en 2011, à la détérioration de la situation macroéconomique suite à l’impact des attentats de 2015 et 2016, puis à la crise liée à l’épidémie de COVID-19. La partie tunisienne dans son ensemble n’a pas été impliquée suffisamment activement dans la conception et la mise en œuvre des appuis budgétaires. Cela a affecté la pleine appropriation de l’instrument, en dehors de quelques cadres de l’administration le connaissant bien. Les points de blocage sont largement documentés. Dans leur ensemble, les appuis budgétaires ont été très ambitieux dans leurs objectifs de réformes et ont couvert une multitude de secteurs. Ils ont comporté un nombre élevé d’indicateurs de tranche variable, le plus souvent axés sur des mesures à court terme visant le respect des préalables aux réformes et non la mise en œuvre ou les effets des réformes. Ils ont réussi à jouer un rôle d’accélérateur sur certains aspects techniques des réformes ou sur certains processus de changement

réellement portés par des acteurs de l’administration et utilement accompagnés par une assistance technique (code de l’eau, code des collectivités locales, etc). Leur efficacité comme leviers de changements permettant l’aboutissement de réformes structurelles a, globalement, été mise à mal par l’inertie du système tunisien qui tend à privilégier le *statu quo* dans le jeu des intérêts en place.

Conclusion 5 - Des problèmes de retards ont été constatés dans le démarrage et la mise en œuvre des activités, de nombreuses actions ayant vu leur durée initiale prolongée. Ils sont parfois dus au contexte politique instable ou aux difficultés rencontrées par les autorités tunisiennes pour définir leurs politiques sectorielles et priorités et ensuite respecter les engagements. Certains retards relèvent de l’UE liés aux délais de l’annualité de l’engagement budgétaire et qui impose un calendrier concernant l’adoption d’actions ou encore au processus et aux règles complexes de l’UE. Enfin des retards sont liés aux délais de mise en place des unités de gestion ou des équipes de projet, et pour finir, de l’inadéquation récurrente des moyens en ressources humaines alloués à la DUE en Tunisie.

Par domaine d’actions

Conclusion 6 – Des contributions importantes dans le domaine de la gouvernance démocratique et de la consolidation de l’Etat de droit bien que le chantier constitutionnel de ces dernières années demeure inachevé. Dans le domaine de la gouvernance démocratique et de la consolidation de l’Etat de droit, la coopération UE-Tunisie a contribué à de nombreux produits directs et indirects : processus électoral plus démocratique, transparent et indépendant (local, législatif, présidentiel) ; autonomisation de la société civile ; nouvelle Constitution et adoption de nombreux textes fondamentaux... Toutefois, l’édifice constitutionnel bien qu’il se soit grandement renforcé, reste inachevé (absence de Cour constitutionnelle et de quatre instances indépendantes) et la démocratisation reste réversible, requérant un engagement continu sur ces sujets. La mise en œuvre de la réforme autour de la modernisation de l’administration publique est restée timide, malgré l’accompagnement de l’UE sur différents volets de la gestion des ressources humaines. La gouvernance des entreprises publiques n’a pas présenté d’amélioration notable.

Conclusion 7 – Un appui stabilisateur sur le plan macro-économique, mais peu d’effet d’entraînement positif en matière de croissance économique et de création d’emplois. Sur le plan macro-économique, l’appui budgétaire (dons) et l’assistance macro-financière (prêts) de l’UE n’ont pas mené à un élargissement de l’espace fiscal conséquent mais ont permis d’injecter des liquidités au cours d’une période extrêmement tendue sur le plan budgétaire. Cela a contribué au financement d’une partie des déficits publics et de la relance économique. En matière de réforme budgétaire, des avancées fortement soutenues par la coopération UE-Tunisie, ont été enregistrées, mais la transformation des pratiques et des comportements s’inscrit dans le temps. Le déficit budgétaire s’est fortement creusé depuis 2012, notamment du fait de la forte hausse de la masse salariale de la fonction publique, et l’encours de la dette publique s’est envolé. En fin de période, le pays ne disposait pas de marge de manœuvre pour financer une politique de relance, traduisant la difficulté du pays à s’engager dans la mise en œuvre de réformes structurelles. Les appuis de l’UE visant à redynamiser certains déterminants internes de la croissance (compétitivité, dynamique d’investissement, accès au savoir et à l’innovation) ont eu des effets inégaux : lents et partiels en matière de réformes de l’environnement des affaires et du système national d’innovation ; positifs et très encourageants quand visant directement le secteur privé dont les PME ou les acteurs de la recherche et de l’innovation, même si limités dans leur ampleur. Ce bilan mitigé s’explique par un contexte institutionnel qui est resté peu porteur à l’adoption de réformes, ainsi que par la conjugaison de facteurs externes défavorables (climat d’insécurité, instabilité régionale, environnement économique européen morose). Globalement, la position des entreprises tunisiennes sur les marchés nationaux et internationaux s’est significativement dégradée jusqu’en 2018 et les résultats en termes de croissance économique sont restés décevants. Dans cet environnement défavorable, les programmes de coopération UE-Tunisie ne se sont pas traduits par des effets visibles à court terme sur l’employabilité des bénéficiaires et le taux de chômage. Ce dernier a été en hausse, en particulier pour les jeunes diplômés et les femmes, et s’est encore détérioré suite à la COVID-19.

Conclusion 8 – Un soutien important au processus de décentralisation et une contribution au développement des territoires périphériques à poursuivre face à l’héritage des disparités socio-économiques. Dans le domaine de la cohésion sociale et territoriale, la coopération UE-Tunisie a contribué à la mise en place des réformes de décentralisation aboutissant à l’organisation des élections locales de 2018. Les initiatives de démocratie participative à l’échelle locale, de concertation et de planification ont

également été soutenues en lien avec le processus de décentralisation. Si la coopération UE-Tunisie a contribué à l’amélioration du cadre de vie et à l’insertion économique dans les zones périphériques ou les territoires reculés, les disparités socio-économiques historiques entre territoires demeurent. Le soutien à la jeunesse initié en fin de période sous revue représente un programme ambitieux dont les résultats ne pourront être appréciés que dans la durée.

Durabilité des changements et renforcement de capacités

Conclusion 9 – Une transition « inachevée » qui demeure à consolider et limite la durabilité de l’ensemble des changements accompagnés. Si un grand nombre de résultats issus de la coopération UE-Tunisie ont contribué aux changements observés durant la période sous revue, l’accompagnement du processus de transition politique initié en 2011 doit être poursuivi étant donné le caractère inachevé du chantier constitutionnel et du consensus sous-jacent. On retrouve cette conclusion dans les différents domaines sous revue, qu’il s’agisse de la consolidation de l’Etat de droit (création de la Cour constitutionnelle et autres instances indépendantes prévues par la constitution), de la réforme de la gestion des finances publiques, de la relance de l’économie et de l’emploi, notamment des jeunes diplômés et des femmes, ou du processus de décentralisation et du rééquilibrage territorial que ce dernier accompagne. En conséquence, la durabilité des changements accompagnés ne peut être considérée comme acquise puisque les processus de réformes dans les différents domaines appuyés demeurent partiels.

Conclusion 10 – Un bilan contrasté dans le renforcement des capacités. Les résultats en matière de renforcement des capacités des différents acteurs partenaires et institutions impliquées dans la mise en œuvre de la coopération UE-Tunisie ont été très variables selon les organisations concernées. Dans certains cas, des jumelages et le dialogue de pairs à pairs ont pu contribuer au renforcement de capacités lorsque des dynamiques de changement dans les organisations et institutions existaient mais, dans d’autres, les contributions sont demeurées faibles faute d’adéquation aux demandes et d’appropriation par les acteurs concernés (formation-information uniquement). Les efforts faits par la DUE en fin de période pour mieux comprendre les intérêts et les valeurs des différents acteurs tunisiens ont amorcé une approche plus globale du renforcement des capacités.

Valeur ajoutée & visibilité de l’UE

Conclusion 11 – Une valeur ajoutée de l’UE reconnue à plusieurs niveaux : le poids de la coopération de l’UE en Tunisie, sa prévisibilité et sa relative neutralité dans les orientations de sa coopération. Signe de l’importance donnée au soutien de l’UE en Tunisie, depuis 2013, 17 Etats-membres sont présents en Tunisie pour y développer des relations bilatérales y compris de coopération. L’UE a apporté une valeur ajoutée à plusieurs niveaux : i) son poids dans le dialogue politique et sectoriel, lié à l’importance de son portefeuille de coopération avec la Tunisie, et à la coordination avec les Etats membres politique et à travers de nombreux groupes thématiques; ii) prévisibilité et inscription dans la durée ; iii) neutralité au regard de l’histoire partagée et des enjeux de proximité de certains Etats-membres avec la Tunisie.

Conclusion 12 – L’Union européenne visible comme partenaire mais à l’image mitigée. L’image de la coopération UE-Tunisie l’UE est associée à la transition politique et aux efforts de l’UE « comme partenaire majeur de la jeune démocratie tunisienne » et bénéficie d’un effort de rationalisation au niveau de la communication sur ses actions. Néanmoins, encadrée dans une vision plus large des relations entre les deux partenaires, l’image de l’UE demeure « mitigée » dans les médias sociaux. Le décalage entre la communication mise en œuvre autour de la coopération UE-Tunisie et les contenus exprimés a eu tendance à s’accroître dans les débats qui concernent la société tunisienne et qui touchent les relations avec l’Europe (questions sociétales, mobilité, commerce, etc.).

Coordination, complémentarité et cohérence

Conclusion 13 – Un rôle déterminant de l’UE dans les initiatives de coordination entre PTF et avec le Gouvernement tunisien. La stratégie de coopération UE-Tunisie a été coordonnée avec les partenaires techniques et financiers en général et les Etats -membres en particulier. Le rôle de la Délégation a été déterminant dans les initiatives de coordination entre PTF et avec le Gouvernement tunisien (missions conjointes de haut niveau dans le cadre des réformes structurelles liées à l’appui budgétaire et à l’assistance macro-financière). La coordination d’ensemble des PTF est restée globalement faible durant la période sous

revue. Par contre, de très nombreuses coordination sectorielles et thématiques ont été animées par la Délégation au cours de la période. Avec les bailleurs multilatéraux, la formulation et le suivi des PAR se sont faits de manière conjointe, avec une matrice de mesures communes et des revues conjointes, et chaque bailleur a signé sa propre convention de financement avec le partenaire tunisien. Depuis 2018, la même idée a guidé l’approche autour de la matrice conjointe de suivi des déclencheurs de l’appui budgétaire.

Conclusion 14 – Une articulation importante et appréciée entre programmes de coopération UE-Tunisie et programmes communautaires. Les synergies ont été importantes avec les nombreuses politiques extérieures de l’UE qui touchent la Tunisie. L’articulation entre la coopération UE-Tunisie et les programmes communautaires tels Erasmus+, Horizon 2020, et Europe creative, constitue une dimensions importante et appréciée de la cohérence des actions de l’UE en Tunisie.

Conclusion 15 – Une cohérence entre objectifs des politiques européennes - coopération UE-Tunisie, négociations commerciales, politique migratoire et de mobilité - qui fait débat au sein des partenaires en Tunisie. Si la coopération UE-Tunisie bénéficie, globalement, d’une appréciation positive en Tunisie, la cohérence entre les politiques européennes est, quant à elle, interrogée en fin de période. Il s’agit, en particulier, de la cohérence entre des effets controversés de l’ouverture commerciale avec les objectifs de la coopération UE-Tunisie, de la coopération transfrontalière ou des effets associés à l’évolution des politiques migratoires avec le maintien de la mobilité nécessaire à la participation de la Tunisie aux échanges en lien avec les programmes communautaires ou dans le domaine de la libéralisation des services.

Thèmes transversaux

Conclusion 16 – Une dimension genre fortement prise en compte dans la formulation, la mise en œuvre des actions de coopération et contribuant aux avancées dans l’égalité hommes-femmes. Elle a permis de contribuer aux avancées obtenues en Tunisie dans l’égalité hommes-femmes au niveau des réformes politiques et constitutionnelles (parité), tout en soutenant de nombreuses actions dans ce domaine (parité politique, lutte contre les violences faites aux femmes, renforcement de l’égalité hommes-femmes dans la formation, etc.) et ce, même si certaines questions sont au cœur du débat sociétal en Tunisie.

Conclusion 17 – Une prise en compte tardive des enjeux environnementaux et de l’adaptation au changement climatique. L’attention portée aux questions environnementales et à la lutte contre le changement climatique est restée relativement limitée en début de période, même si les soutiens engagés en début de période (profil environnemental) ont contribué à une prise de conscience durable des enjeux environnementaux (éducation environnementale, intégration sectorielle). Les financements délégués ou les programmes régionaux ont connu des difficultés à rentrer en exécution. Ce n’est qu’en fin de période que les questions d’environnement et, surtout d’adaptation au changement climatique, ont été totalement intégrées à la programmation de la coopération UE-Tunisie (agriculture durable, zones cotières, énergies renouvelables, décentralisation) alors qu’elles sont restées mineures dans la formulation des programmes d’appui à la relance économique et des programmes d’emplois.

Les recommandations

Depuis 2019, la transition politique connaît un ensemble de défis qui pèsent sur les transformations engagées par la Tunisie depuis 2011. Parmi ces défis, les attentes socioéconomiques non satisfaites et ce, malgré les libertés retrouvées, se traduisent par des tensions croissantes. En parallèle, les défis globaux, tels que le dérèglement climatique, le stress hydrique ou, plus récemment, le choc sanitaire lié à la COVID-19 et ses conséquences économiques et sociales pèsent sur les vulnérabilités. Si des réponses à court terme ont été apportées face à l’urgence à court terme du choc macro-économique lié à l’épidémie, il est nécessaire de poursuivre les appuis afin de stimuler la reprise socio-économique à plus long terme. Le nouvel Agenda pour la Méditerranée reposant sur l’approche « *Team Europe* » ouvre une perspective nouvelle dans une étape charnière des relations entre la Tunisie et l’Europe. L’ensemble des recommandations a été formulé dans ce contexte récent afin de garantir leur utilité.

Un partenariat rapproché entre la Tunisie et l’Europe à réaffirmer entre les partenaires

R1

Les partenaires devraient, afin de maintenir un volume d’assistance substantiel au regard des efforts fournis durant la période 2011-2019, achever le processus de préparation de la nouvelle programmation (2021-2027) en prenant en compte les nouvelles orientations européennes (Pacte Vert, partenariat UE-Afrique, Global gateway, Gender Action Plan III).

R2

L’UE devrait continuer à soutenir le dialogue tripartite inclusif à différents niveaux dans les différents domaines de la coopération UE-Tunisie, pour informer la coopération en cours, appuyer les initiatives de dialogue national, notamment autour des compétences institutionnelles ou des débats de société.

R3

L’UE devrait maintenir, voire renforcer les synergies entre services et DG impliqués dans la coopération UE-Tunisie, à travers les différents instruments existants (AMF, FIV, EUTF, régional, transfrontalier) et les programmes européens auxquels la Tunisie est associée (Erasmus+, Horizon Europe, Europe créative, etc.).

R4

Les démarches de renforcement des capacités devraient être mieux ciblées là où existent des dynamiques d’appropriation forte, notamment en termes de réformes structurelles. Elles gagneraient à s’ouvrir via la mise en réseau d’autres acteurs et à travers le soutien à des échanges horizontaux avec d’autres pays du voisinage européen.

Programmer et formuler des programmes adaptés au nouveau contexte

R5

L’analyse d’économie politique sectorielle, des processus politiques et des enjeux du contrat social devrait être poursuivie pour mieux informer la programmation annuelle, les réformes et les actions à promouvoir.

R6

Les accords de délégation et les financements mixtes devraient être développés dans les modalités de financement afin d’élargir les partenaires impliqués au niveau des organisations internationales et des agences des Etats-membres, renforcer les investissements à impact social et environnemental et accroître l’effet levier pour financer les objectifs de développement durable.

R7

La coopération UE-Tunisie devrait maintenir un dialogue continu et structuré avec les OSC tunisiennes, avec un suivi qualitatif au niveau de leur rôle et sur la pertinence de leurs activités et résultats.

Mettre en œuvre et suivre des actions coordonnées par domaine d’actions

R8

La coopération UE-Tunisie devrait poursuivre les appuis à la gouvernance et la consolidation de l’Etat de droit afin d’accompagner la consolidation du processus démocratique par la mise en application des réformes (achèvement du chantier constitutionnel, justice, transparence, décentralisation) dans une optique de transition socio-économique.

R9

La coopération UE-Tunisie devrait poursuivre l’appui à la stabilisation macro-économique du pays tout en veillant à ce que celui-ci s’engage pleinement en faveur de réformes structurelles et accélère leur mise en œuvre concrète.

R10

La coopération UE-Tunisie devrait poursuivre le renforcement de l’appui au secteur privé et à l’innovation en appuyant les réformes favorables et les logiques de cluster/pôles de

	compétitivité associant acteurs de la recherche et entreprises, dans une perspective pacte vert et de facilitation des investissements.
R11	La coopération UE-Tunisie devrait poursuivre les appuis dans le domaine de l’emploi en poursuivant le renforcement des capacités au niveau régional, la mise à échelle des initiatives porteuses d’emplois dans le secteur privé et en améliorant la visibilité de l’offre de formation dans les métiers en tension.
R12	La coopération UE-Tunisie devrait poursuivre les appuis aux acteurs locaux , en appuyant l’Etat central dans la mise en œuvre effective du processus de décentralisation, et accompagnant, le moment venu, la réalisation d’une évaluation du modèle de décentralisation par la partie tunisienne.
R13	La coopération UE-Tunisie devrait accompagner le renforcement des collectivités locales en développant les ressources locales (fiscalité, foncier) et en renforçant les capacités de planification des collectivités locales (communes, régions, districts).

SUMMARY

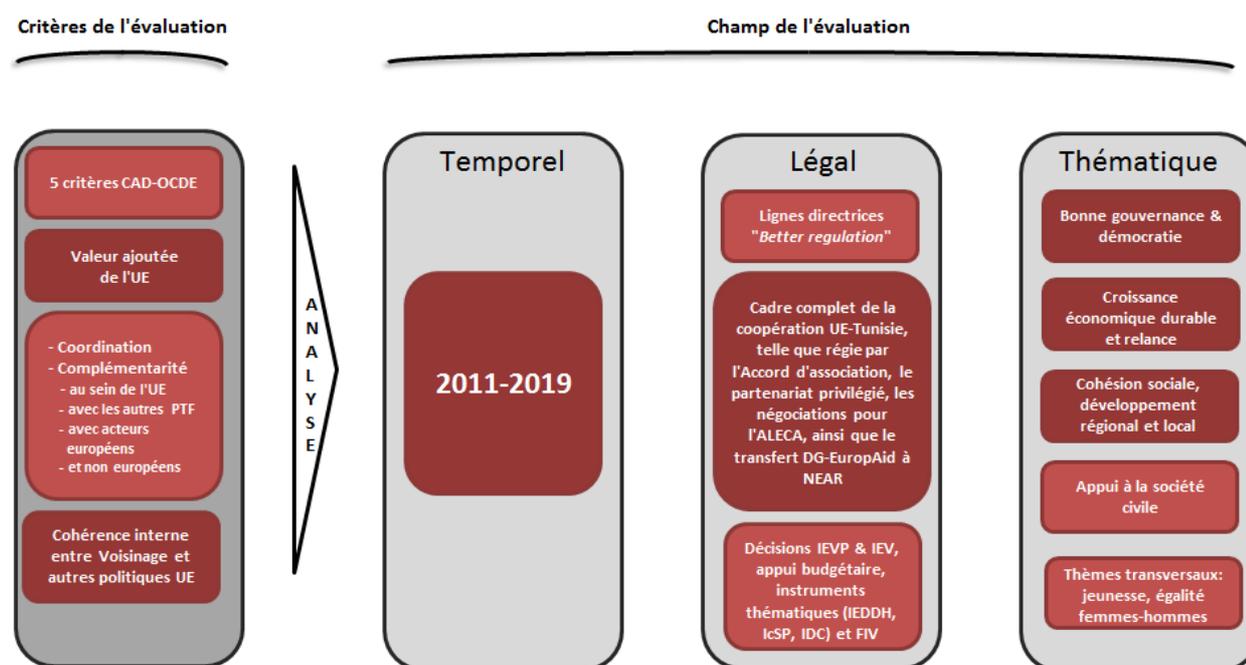
INTRODUCTION

1.1. Objectifs et champ de l’évaluation

L’étude consiste à évaluer la stratégie de coopération de l’Union européenne (UE) avec la Tunisie, ainsi que sa mise en œuvre au cours de la période 2011-2019. Sur la base des termes de référence et des résultats de la phase de démarrage, les objectifs principaux de l’étude, sont les suivants : i) rendre compte et fournir aux institutions de l’UE et de la Tunisie, ainsi qu’à un public plus large, une évaluation indépendante et globale des relations de coopération et de partenariat de l’UE avec la Tunisie (objectif sommatif) ; ii) identifier des leçons-clés et formuler des recommandations en vue d’améliorer les stratégies, les programmes et les activités, actuelles et futures de l’UE. Ces enseignements et ces recommandations portent sur le nouveau partenariat de voisinage avec la Tunisie et visent à informer les choix stratégiques ainsi que les modalités de mise en œuvre du Programme indicatif multi-annuel (MIP, 2021-2027).

Le champ de l’évaluation² inclue le cadre complet de la coopération entre l’UE et la Tunisie, tel que régi par l’Accord d’association, le partenariat privilégié, les négociations pour l’Accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA³) et les décisions concernant l’instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) et l’instrument européen de voisinage (IEV).

FIGURE 1 : SCHEMA DU CHAMP DE L’EVALUATION



L’évaluation couvre la stratégie de coopération de l’UE avec la Tunisie et l’ensemble des actions mises en œuvre en Tunisie durant la période 2011-2019. Les informations recueillies sur 2020 et 2021, et notamment la réponse aux conséquences de l’épidémie de COVID-19, ont été utilisées dans l’analyse lorsque pertinent et dans la formulation des recommandations. Le champ couvre un ensemble de secteurs regroupés dans différents domaines : i) le développement économique et l’emploi ; ii) la gouvernance démocratique et iii) le développement régional et local ainsi que l’inclusion sociale. Le rôle de la société civile, les questions de genre et celles liées à la jeunesse sont prises en compte de manière transversale ainsi que les questions environnementales. La coopération dans le secteur du commerce, l’assistance macro-financière et les négociations relatives à l’ALECA ne sont pas couvertes par l’évaluation. L’évaluation couvre une variété d’instruments financiers : i) les instruments finançant la politique européenne de voisinage, à savoir l’IEVP

² Termes de référence en annexe 2.

³ Les négociations commerciales sont intégrées au périmètre de l’évaluation sous l’angle de la cohérence avec la stratégie de coopération.

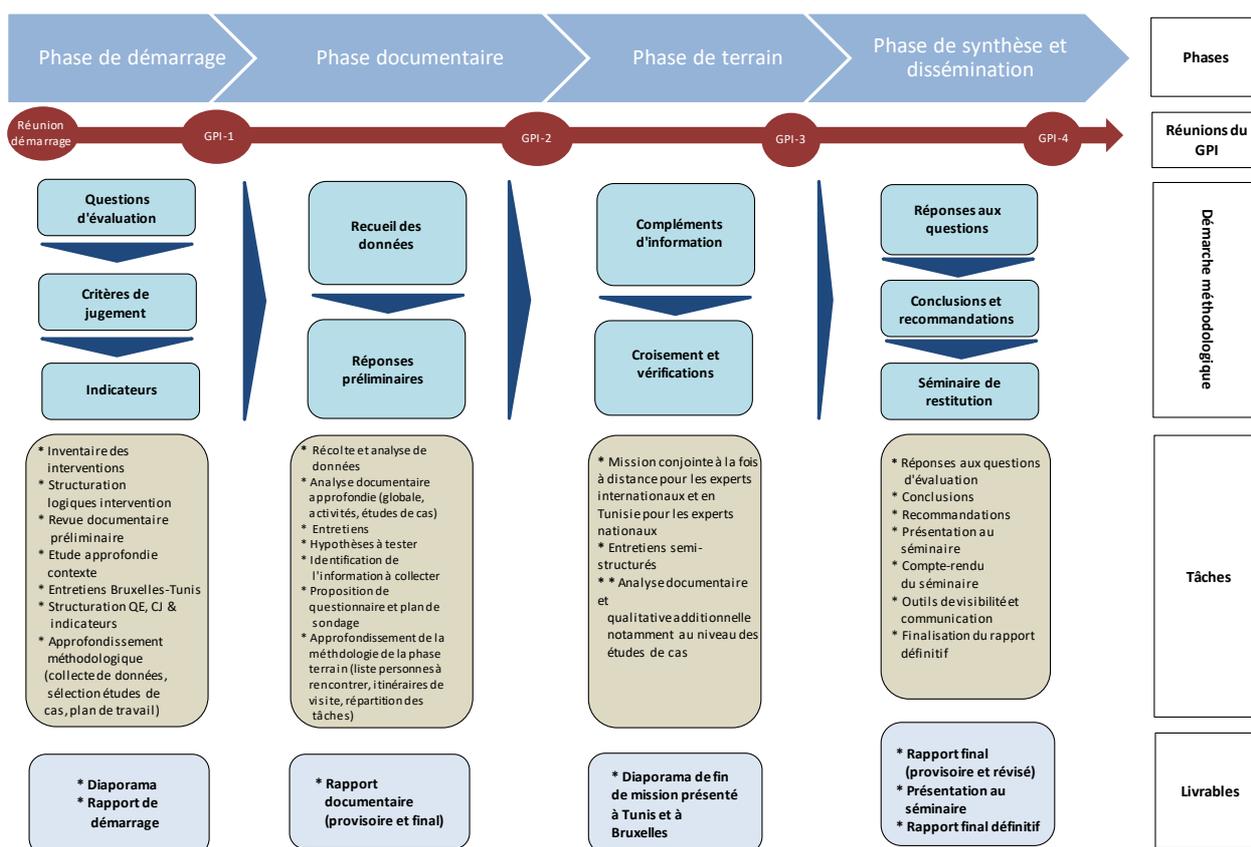
(période 2007-2013) et l’IEV (période 2014-2020) ; ii) les autres instruments thématiques (instrument européen pour la démocratie et les droits de l’homme (IEDDH), instrument de stabilité (IdS), instrument de développement et de coopération) ainsi que iii) la Facilité d’investissement pour le voisinage (FIV) et iv) les autres programmes de l’UE tels que Erasmus+ ; Horizon 2020 et *Europe creative* en Tunisie. Il n’y a pas eu, dans le champ de l’évaluation, d’interventions financées sous EFSD. Au niveau des modalités d’appui, l’appui budgétaire (AB) occupe une place de premier rang avec plusieurs programmes d’appui budgétaire déployés au cours de la période. La coopération UE – Tunisie s’est également déclinée également à travers de nombreux projets. Au-delà des flux financiers, le champ de l’évaluation couvre aussi le dialogue politique UE-Tunisie mené dans le cadre de l’accord d’association (comité et sous-comités) et des accords sectoriels UE-Tunisie (comité mixte du partenariat de mobilité, comité scientifique, etc.) ainsi que le dialogue sur les politiques.

1.2. Méthodologie et processus de l’évaluation⁴

1.2.1. Processus d’évaluation

L’évaluation s’est déroulée selon un processus séquentiel organisé en quatre phases : démarrage, documentaire, terrain et synthèse avec, à chaque fois, l’élaboration d’un ou plusieurs livrables intermédiaires présentés à un groupe de pilotage (GPI).

FIGURE 2 : LES ETAPES DE L’EVALUATION



1.2.2. Approche méthodologique de l’évaluation

L’approche méthodologique, conforme au référentiel de l’UE⁵, doit permettre de collecter des informations utiles et fiables et de faire des analyses rigoureuses pour aboutir à des jugements et des réponses aux

⁴ Une description plus détaillée de la méthodologie et des instruments est présentée en annexe 3.

questions d'évaluation. Cette approche consiste à préparer le cadre de l'évaluation, puis à définir les méthodes appropriées pour la collecte et l'analyse des informations.

Définition du cadre d'évaluation

Préparé lors de la phase de démarrage, le cadre de l'évaluation a consisté à retracer la raison d'être et la logique d'intervention de la stratégie de coopération européenne avec la Tunisie pour la période sous revue. Les théories du changement (ou logiques d'intervention) sur lesquelles ont été basées les stratégies de coopération UE-Tunisie (cadres uniques d'appui -CUA- pour les périodes 2014-2016 et 2017-2020) ont été présentées dans le rapport de démarrage et ont permis d'aboutir à un schéma consolidé. L'annexe n°8 présente les schémas des logiques d'intervention (LI) pour l'ensemble de la période évaluée ainsi que les schémas des logiques d'intervention par domaine de coopération.

Le séquençage de ces schémas différencie : i) les intrants (dialogue politique et sur les politiques, les intrants des appuis budgétaires -généraux et sectoriels- et ceux correspondant aux autres programmes de coopération financés par les instruments du voisinage et les programmes thématiques) qui se combinent aux ressources et activités gouvernementales, aux autres ressources et activités financées par l'UE, y compris les programmes régionaux et, enfin, à celles des autres coopérations et des Etats-membres (EM) ; ii) les produits directs, résultant principalement de l'articulation entre l'aide extérieure et les processus budgétaires et politiques nationaux, tels que reflétés dans l'approche méthodologique du CAD-OCDE pour l'évaluation de l'aide budgétaire (2011) ; iii) les produits intermédiaires, résultant des produits directs liés aux interventions déployées, combinés aux effets produits par les activités du Gouvernement et des autres ressources et activités mobilisées par les partenaires ; iv) les résultats attendus à partir des produits resitués dans le contexte des interventions et des facteurs externes de la situation en Tunisie et, enfin, v) les impacts attendus, à terme, des résultats observés en lien avec les actions de coopération UE-Tunisie.

La reconstitution de la LI a servi de base à la formulation des questions d'évaluation (QE) et des critères de jugement (CJ). Les sept questions d'évaluation ont été validées par le GPI qui a piloté l'évaluation, commenté et validé les rapports aux différentes étapes. Chaque QE est composée de plusieurs CJ appréciés sur la base d'indicateurs objectivement vérifiables (IOV). La matrice d'évaluation⁶ a permis d'identifier les données associées aux CJ et leurs indicateurs et de les rechercher lors des phases successives de l'évaluation. Les réponses aux trois questions sectorielles (par domaine, QE2 à 4) reposent sur une analyse de contribution, dont la démarche est présentée en annexe n°3.

Processus de collecte et d'analyse des données

La collecte et l'analyse des données ont été réalisées à partir d'approches mixtes, s'appuyant sur des données qualitatives et quantitatives. La combinaison des approches a permis de collecter l'information nécessaires au niveau des indicateurs et de trianguler les données issues des différentes sources afin de valider (ou d'invalider) les critères de jugement tout en assurant la solidité des constats sur des informations étayées.

La démarche de traitement des informations a combiné plusieurs approches, en particulier : i) l'exploitation de la documentation d'un échantillon de projets et programmes (y compris ROM et évaluations) en complément de la documentation sur les stratégies ; ii) l'exploitation des données disponibles sur l'évolution de la situation par domaine, en retraçant l'évolution des indicateurs tout au long de la période d'évaluation ; iii) la comparaison de la situation avant et après les interventions, notamment en adoptant la méthode du changement le plus significatif ; iv) la mise en relation de divers points de vue (parties prenantes tunisiennes, UE, autres partenaires internationaux, acteurs et chercheurs, etc.) en ce qui concerne les facteurs de succès et les freins à l'efficacité de la coopération UE-Tunisie, sa pertinence et son adaptabilité à un contexte changeant et la contribution des appuis de l'UE à l'obtention de changements durables.

⁵ Les outils mobilisés se réfèrent, pour une large part, à la méthodologie développée par les services de l'UE. Voir https://europa.eu/capacity4dev/evaluation_guidelines.

⁶ Annexe 4.

Un **inventaire des interventions**⁷, regroupant l’ensemble des contrats de financement de la période 2011-2019, a été réalisé. Il a permis la constitution d’un échantillon d’interventions par domaine qui a fait l’objet, durant la phase documentaire, d’une analyse approfondie des documents de formulation (rapports de diagnostic, identification, faisabilité), de suivi (ROM) et d’évaluation des interventions (évaluation mi-parcours et finale). L’échantillon retenu pour l’analyse approfondie de ces documents représente 29 interventions et 56% des montants contractés.

Une **importante documentation** a été mobilisée durant les phases successives de l’évaluation. Elle regroupe : i) les documents d’ordre stratégique et du cadre législatif concernant la politique de voisinage et ses différents programmes ; ii) les stratégies de coopération UE-Tunisie et leur programmation ainsi que les évaluations globales⁸ ; iii) les documents du Gouvernement tunisien sur les stratégies et politiques sectorielles ; iv) les statistiques pour les analyses quantitatives ; v) les études internationales sur la Tunisie (FMI, BM, BAD, CAD-OCDE) et, enfin, iv) un corpus de publications scientifiques et techniques⁹ sur le contexte et les domaines de coopération en Tunisie. La documentation a été complétée tout au long de l’évaluation par les apports des interlocuteurs intégrés à l’analyse. Plus de 200 documents (hors projets et références académiques¹⁰) ont été examinés¹¹.

Des **entretiens semi-structurés** ont été organisés afin de collecter les vues des différents acteurs sur les thèmes faisant l’objet du questionnement évaluatif. Ont été interrogés : i) des membres des services de l’UE à Bruxelles¹² ; ii) des membres de la Délégation de l’UE (DUE) en Tunisie, des représentants des EM actifs et des partenaires techniques et financiers (PTF) internationaux ; iii) des représentants des autorités et institutions tunisiennes, du secteur privé, de la société civile et de représentants de bénéficiaires. Sur un total de 230 entretiens programmés, 170 ont pu effectivement être réalisés¹³, 40 durant la phase de démarrage et 130 entretiens durant la phase de terrain.

Des **analyses statistiques** ont été menées sur : i) les données budgétaires et fiscales (tableau harmonisé des opérations financières de l’Etat - TOFE, allocations et exécutions budgétaires au niveau sectoriel, décaissement d’AB des autres PTF, etc.) ; ii) des données administratives et données d’enquêtes ménages ; iii) les données macroéconomiques, sociales et relatives à la gouvernance démocratique (index internationaux).

Une **enquête en ligne** (e-survey) a été réalisée. L’objectif était de recueillir le point de vue des acteurs sur les réalisations de la coopération UE-Tunisie en complément des entretiens. Sur les 149 destinataires du questionnaire, 82 ont envoyé des réponses exploitables¹⁴, soit un taux de 55%.

Enfin, dix **études de cas** ont permis d’approfondir un certain nombre de thèmes-clés et compléter les analyses effectuées à partir de l’échantillon des interventions. Elles visaient à aborder certains aspects transversaux aux questions par domaine et à approfondir certains succès ou échecs rencontrés en lien avec la coopération UE-Tunisie afin d’accompagner la formulation des recommandations de l’évaluation.

La démarche d’analyse des données a veillé à garantir la crédibilité des constats et la solidité des conclusions. Elle a reposé sur **la collecte des informations** et leur synthèse dans la « matrice des preuves »¹⁵. Pour les QE sectorielles (QE 2 à 4), la matrice d’évaluation a été renseignée, en priorité, à partir de l’échantillon d’interventions sélectionné durant la phase de démarrage. Pour les QE transversales et de portée générale (QE1, 5, 6 & 7), l’analyse bibliographique a combiné les analyses développées dans chaque

⁷ Annexe 9.

⁸ Evaluation de l’instrument européen de voisinage, évaluation des opérations d’aide budgétaire de 2011, évaluation de l’assistance financière de l’UE à la Tunisie par la Cour des comptes européennes, évaluations des programmes engagées par la DUE.

⁹ Via les moteurs de recherche internet Cairn & Econlit pour l’essentiel.

¹⁰ Dont les références citées se trouvent en notes de bas de page du présent rapport, dans la matrice des preuves (annexe 1) et dans les études de cas (annexe 13).

¹¹ Liste en annexe 6.

¹² DG NEAR, DG EGFIN pour l’AMF, DG DEVCO et autres DG impliquées, SEAE.

¹³ Liste en annexe 7.

¹⁴ Annexe 14.

¹⁵ Annexe 1.

secteur et une revue bibliographique plus large. **L’analyse des informations** a reposé, pour chaque QE, sur trois étapes : i) une première synthèse des informations disponibles par indicateur (matrice d’évaluation) ; ii) une combinaison des synthèses par indicateurs pour procéder à l’analyse des critères de jugement¹⁶ et, enfin, iii) la synthèse des analyses par critères pour aboutir à la formulation d’une réponse aux différentes questions d’évaluation. Cette démarche, organisée par synthèse successive, conforte la « **chaîne de raisonnement** » sur laquelle s’appuie la réponse à chaque QE en facilitant la « traçabilité » des informations sur laquelle repose le jugement évaluatif.

1.2.3. Limites de l’évaluation

Malgré la recherche d’un équilibre entre les phases successives, l’optimisation du temps sur une période étendue par rapport au chronogramme initial compte tenu du contexte, plusieurs limites sont à relever dans l’exercice de l’évaluation, en particulier :

- **La disponibilité et la qualité de l’information.** Défi classique mais non moins réel de ce type d’études. L’évaluation n’ayant ni les moyens ni l’ambition de faire de la collecte intensive de données primaires sur le terrain, elle repose pour l’essentiel sur les ressources documentaires existantes. La qualité de l’analyse dépend de l’accès aux rapports d’évaluation au niveau des projets à examiner, des statistiques nationales ou de la disponibilité d’informations documentées et fiables sur le dialogue politique (et le dialogue de politiques) entre l’UE et la Tunisie. Par ailleurs, les informations concernant le début de la période sont plus parcellaires et difficiles à obtenir. Les témoins ne sont plus en place ou ont changé de position. A cela, il convient d’ajouter la tendance naturelle des interlocuteurs à relater la coopération des années les plus récentes qui est plus proche de leurs préoccupations actuelles. Bien que la DUE en Tunisie se soit fortement mobilisée pour reconstituer des dossiers par décision, le processus a été retardé par la période de travail très chargée en raison de la gestion de la crise COVID-19 et limité par le renouvellement d’une partie de l’équipe (et donc de la mémoire).
- **Le contexte COVID-19.** Le déroulement de l’évaluation dans le contexte de la pandémie a eu des conséquences importantes sur le déroulement de l’étude. Les entretiens ont été réalisés à distance, ce qui limite la profondeur des interactions avec les personnes interrogées. Les mesures de confinement et les restrictions dans la mobilité intérieure en Tunisie ont empêché l’accès direct au système d’information de la Commission européenne pour constituer l’inventaire et le fonds documentaire. Elles ont également limitées les échanges avec les autorités tunisiennes au démarrage des travaux et, bien que la phase de terrain aient été renforcée par la participation d’experts nationaux¹⁷, les visites sur le terrain et les interactions au sein de l’équipe sont restées limitées aux échanges à distance.
- **L’approche globale.** Comme pour toute évaluation de portée stratégique, le jugement porté sur les résultats obtenus par la coopération UE-Tunisie ne doit pas reposer sur une simple addition des résultats obtenus par chaque intervention mais doit chercher à prendre en compte les interactions et les synergies entre les interventions. Compte tenu de l’échelle à laquelle l’analyse est conduite, tant en durée (9 ans), volume (1.775 MEUR) et diversité des domaines ou sous-secteurs abordés (plus de 20) à l’échelle de l’ensemble du pays, la portée de cette approche globale demeure partielle.
- **L’appréciation des résultats et impacts :** L’analyse documentaire a mis en évidence qu’un nombre significatif d’interventions ne comprend pas d’indicateurs objectivement vérifiables quantitatifs et/ou ne possèdent pas de situation de référence permettant d’apprécier leurs résultats et impacts. En outre, les évaluations finales des projets ne donnent souvent que des appréciations qualitatives de l’impact. Cette situation résulte du manque de recul temporel, de la multitude des facteurs qui sont en jeu (problème d’attribution) et de l’absence (ou du non-renseignement) des indicateurs d’impact dans les dispositifs de suivi-évaluation de nombreux projets. Dans ce contexte, le présent rapport

¹⁶ Annexe 15.

¹⁷ Afin de compenser, pour partie, les déplacements programmés depuis l’Europe qui n’ont pas pu être réalisés.

veille à qualifier aussi précisément que possible la « solidité » des jugements qui sont émis en réponse à chaque CJ et QE.

1.3. Organisation du rapport

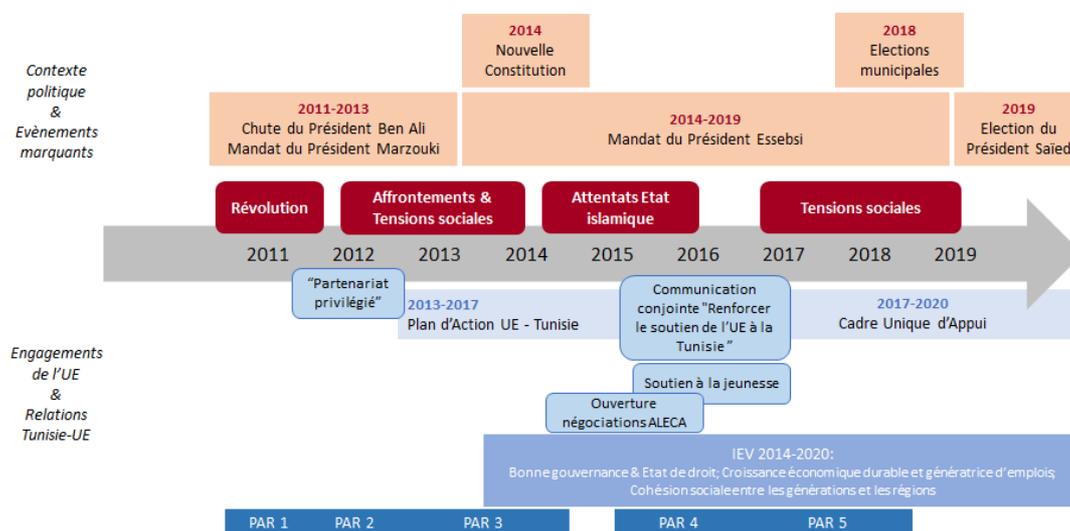
Le rapport final de l’évaluation est organisé en **six chapitres**. Le premier chapitre introductif présente les objectifs et la méthodologie de l’évaluation. Le second chapitre expose succinctement le contexte économique, politique et social de la Tunisie dans la période sous revue. Le troisième chapitre présente de manière synthétique la coopération UE-Tunisie. Le quatrième chapitre développe les réponses aux sept questions d’évaluation retenues par l’évaluation. Le cinquième et dernier chapitre présente les conclusions et recommandations résultant de l’évaluation. Les exigences relatives au volume du présent rapport ne permettent pas d’exposer les preuves, ni même des exemples, pour chacun des constats présentés dans l’analyse. Les annexes, réparties en deux tomes, contiennent les éléments d’approfondissement des chapitres 1 à 4 du présent rapport.

2. ELEMENTS-CLES DU CONTEXTE DE LA TUNISIE

2.1. Evolution de la situation politique, économique et sociale au cours de la période sous revue

La Tunisie est un pays d’environ 11,5 millions d’habitants situé sur la rive sud de la Méditerranée à proximité des côtes européennes¹⁸. « *La relation entre l’UE et la Tunisie occupe une place spéciale dans le contexte de la politique européenne de voisinage* »¹⁹. En effet, l’UE représente plus de 75 % du commerce extérieur de la Tunisie, accueille près de 800.000 résidents tunisiens, réalise près de 80 % des investissements directs étrangers dans le pays et est à l’origine de près de 90 % des touristes qui visitent la Tunisie²⁰.

FIGURE 3 : FRISE CHRONOLOGIQUE DE LA PERIODE 2011-2019²¹



Longtemps tenue comme référence des processus d’émergence économique à l’échelle internationale, la Tunisie a connu depuis janvier 2011 de nombreux changements politiques et institutionnels qui ont amorcé un profond processus de transition. Après la révolution de 2011, la Tunisie a entamé une ouverture démocratique et ses citoyens jouissent désormais de droits et libertés publiques sans précédent. Cependant, une corruption endémique, le décalage avec la transition économique qui tarde, de nouveaux défis

¹⁸ Voir carte en début de rapport.

¹⁹ www.euromedright.org.

²⁰ Selon les données du Ministère en charge de la coopération internationale (www.mpci.gov.tn, 17 mai 2013).

²¹ PAR: Programme d’appui à la relance (appui budgétaire).

sécuritaires, de profondes divisions sociétales et des tentations autoritaires et populistes demeurent des obstacles à une pleine consolidation de la démocratie²².

L’adoption d’une nouvelle Constitution en janvier 2014, sa mise en œuvre progressive, tout comme la tenue des élections législatives et présidentielles en 2014 et 2019, et, plus récemment, des élections locales de 2018 ont été des étapes majeures dans la mise en place de nouvelles institutions démocratiques. Au travers d’une coalition d’acteurs²³ inédite, le Quartet du dialogue national, ce processus a été internationalement reconnu pour « la construction d’une démocratie pluraliste en Tunisie suite à la révolution de jasmin en 2011 » par l’attribution du Prix Nobel de la Paix en 2015²⁴.

Le **processus politique** est d’autant plus remarquable qu’il s’est déroulé dans un contexte de forte incertitude caractérisée par une instabilité régionale chronique depuis 2011, de nombreux troubles sociaux et des attaques terroristes. Les voisins immédiats de la Tunisie font face à des contextes difficiles et des conflits : en Libye depuis la guerre civile et l’intervention militaire de 2011 et, plus tardivement, en Algérie depuis la fin de l’année 2018 et la montée en puissance des manifestations contestant le processus électoral. Sur le territoire tunisien, les affrontements avec des groupes armés salafistes²⁵, les assassinats politiques - député et journaliste - puis les attaques terroristes de 2015 au musée du Bardo, à proximité des sites hôteliers de Sousse et contre la garde présidentielle ont durement affecté l’économie²⁶ et la société. Durant l’ensemble de la période, manifestations, grèves et sit-in n’ont jamais réellement cessé, traduisant à la fois les libertés politiques retrouvées et les attentes sociales très fortes, exprimées depuis 2011²⁷.

Du **point de vue économique**, la Tunisie a hérité en 2011 d’une économie duale au sein de laquelle coexistaient un secteur off-shore, compétitif mais à faible valeur ajoutée et employant pour l’essentiel une main d’œuvre peu qualifiée, et un secteur intérieur dont les faibles performances pèsent sur la croissance économique globale du pays. La gestion macroéconomique était largement orientée vers le développement des activités à l’exportation²⁸. Des incitants fiscaux et réglementaires permettaient aussi d’attirer d’importants investissements directs étrangers (IDE). Le secteur intérieur était quant à lui soumis à des contrôles stricts (intervention systématique de l’État, réglementation excessive et concurrence limitée). En 2010, le taux de chômage était considéré comme élevé (13%), en particulier chez les jeunes (environ 30%). Les événements de 2011 ont eu un effet direct sur le PIB qui a baissé de près de 2% durant cette année-là. La croissance de l’économie tunisienne s’est ensuite stabilisée autour de 2-3% par an à l’exception des années 2015 et 2016 durant lesquelles elle est tombée à 1%. La baisse tendancielle des taux de croissance jusqu’en 2016 s’étend à toute la zone du Moyen Orient et d’Afrique du Nord qui a globalement moins bien résisté que les autres pays à revenu intermédiaire. Les déséquilibres macroéconomiques se sont parallèlement élargis, reflétant notamment une politique budgétaire plutôt accommodante motivée par le besoin d’amortir les effets prolongés de cette absence de croissance dans un contexte social complexe. Les dépenses courantes ont ainsi augmenté rapidement atteignant près de 25% du PIB en 2017 contre moins de 18% en 2010, sous l’effet en particulier d’un relèvement massif de la masse salariale du secteur public dont l’importance dans le PIB est passée de 10,7% en 2010 à 14,9% en 2017. La Tunisie dispose d’une assiette de recettes fiscales déjà élevée en comparaison de pays similaires (entre 23 et 25% du PIB) et sa marge de progression est limitée dans l’état actuel de sa politique fiscale. Les déficits ont été couverts par des emprunts extérieurs qui ont conduit à une croissance rapide de la dette extérieure. Celle-ci a atteint plus de 50 % du PIB en 2019. Cumulé à la dette domestique, le niveau d’endettement de l’Etat a dépassé 70 % du PIB, un niveau encore acceptable mais qui

²² Les analyses du contexte tunisien, scruté de près par de nombreux chercheurs, permettent d’approfondir l’évolution de la période sous revue. En complément des éléments repris dans la matrice des preuves, deux références francophones importantes à l’appui de cette synthèse: Allal A. & Geisser V., 2018, *Tunisie, une démocratisation au-dessus de tout soupçon*, CNRS-éditions, 470 p. & Bono I., Hibou B., Meddeb H. & Tozy M., 2015, *L’Etat d’injustice au Maghreb, Maroc et Tunisie*, Karthala, Paris, 439 p.

²³ Union générale tunisienne du travail (UGTT), Union tunisienne de l’industrie, du commerce et de l’artisanat (Utica), Ligue tunisienne des droits de l’Homme et Conseil de l’Ordre national des avocats de Tunisie.

²⁴ Bobin F., “Le Nobel de la paix honore la transition démocratique tunisienne”, *Le Monde*, 11 octobre 2015.

²⁵ Djebel Chambi, puis attaque à la frontière de Ben Guerdane en 2016.

²⁶ En 2015, les activités touristiques (recettes en devises) ont baissé de 54 % (Cour des comptes européenne, 2017).

²⁷ Voir les publications de l’observatoire social tunisien sur <https://ftdes.net/>.

²⁸ Encadrement des prix, gestion rigoureuse du taux de change, contrôles de capitaux et interventions dans le système bancaire.

réduit considérablement les marges de manœuvre à l’avenir. L’inflation, qui était restée en deçà de 5 % durant la majeure partie de la période, s’est progressivement relevée entre 2019 et 2021 pour atteindre plus de 7 %, un niveau considéré comme élevé et alimenté par la dépréciation du dinar et une augmentation de la masse monétaire ainsi que des crédits à l’économie. Si la situation a été maîtrisée dans le court terme, ces déséquilibres croissants ont induit aujourd’hui un risque macroéconomique plus élevé et une vulnérabilité accrue à des chocs externes (tels que celui rencontré avec la crise COVID-19).

Au niveau des politiques nationales, la révolution de 2011 a remis en cause le *XIIème Plan de développement national* qui fixait les orientations de la période de 2010 à 2014. Très vite, les autorités ont formulé un *Programme national de relance économique*, présenté le 1^{er} avril 2011 permettant d’apporter à court terme des réponses aux défis posés. Un an plus tard, en avril 2012, un *Programme économique et social* a été présenté par le second Gouvernement de transition à l’Assemblée Constituante nouvellement élue. Fin 2012, une *Lettre de politique de développement* est venue préciser les engagements gouvernementaux. Ses lignes de force ont continué de guider l’action gouvernementale jusqu’à l’élaboration du *Plan national de développement 2016-2020* qui est venu consolider la réponse du Gouvernement face aux difficultés persistantes.

Sur le plan social, le pays est marqué par de fortes **disparités territoriales**²⁹. Le déséquilibre régional semble avoir joué un rôle important dans le déclenchement et le déroulement de la révolution de décembre 2010 et janvier 2011³⁰. Celle-ci a mis à nu les inégalités structurelles, à caractère socio-économique et en termes d’accès aux services, qui touchent les régions de l’intérieur³¹. D’un côté, la Tunisie urbaine du littoral en pleine croissance a pu bénéficier de l’insertion du pays dans la mondialisation, et, d’un autre, des régions rurales de l’intérieur voyaient tous leurs indicateurs rester dans le rouge : fort taux de pauvreté et de chômage, faible équipement des ménages, manque d’infrastructures et d’équipements socioculturels et une faible diversification de l’économie qui demeure dépendante du secteur primaire et de l’agriculture. Le climat social de la période a été marqué par des tensions importantes, liées aux disparités territoriales et au désœuvrement de la jeunesse. Au cours des dernières années, le sentiment d’exclusion et d’éloignement par rapport à l’action publique dans les régions marginales, ainsi que dans certains quartiers populaires de la périphérie des villes, notamment du grand Tunis, ont été à l’origine de tensions sociales. Devant l’absence de perspectives d’emploi et d’insertion sociale et économique, de nombreux jeunes s’engagent par ailleurs dans une émigration, souvent clandestine, majoritairement en direction de l’Europe.

Malgré une situation politique instable, le processus de **décentralisation**, réforme emblématique pour la Tunisie post-révolution (notamment comme réponse aux revendications territoriales), a connu des avancées, même si celles-ci ont été plus lentes que prévues. La Constitution de 2014, dans son chapitre sur le pouvoir local, est également le résultat d’une prise de conscience de la nécessité d’associer le citoyen à l’action publique. Le texte constitue une réponse aux revendications des populations et de la société civile pour plus de participation à l’élaboration et la mise en œuvre des politiques et projets de développement, à tous les niveaux. Ce pouvoir local doit être organisé, dans l’esprit de la Constitution, autour des collectivités territoriales, chargées de de piloter et mettre en œuvre, sur leur territoire, des mécanismes de gouvernance locale.

2.2. L’aide publique au développement en Tunisie

La coopération de l’UE avec la Tunisie s’inscrit dans un cadre où interviennent de nombreux autres acteurs depuis 2011. L’aide publique au développement (APD) a été, selon les données du Comité d’aide au

²⁹ Cette problématique n’est pas nouvelle puisque le Schéma National d’Aménagement territorial de 1985 fixait déjà comme objectif de « réduire les déséquilibres existants entre le littoral et l’intérieur du pays, d’une part, la capitale et le reste du pays d’autre part ». Les inégalités restent fortement marquées, les dépenses moyennes en milieu urbain atteignant presque le double de celles en milieu rural en 2010 ; cf. Poggi C. (coord.), avec Boughzala M., El Lahga A.R., Boussida I., Ferjani M., 2020, *Les inégalités en Tunisie*, Papier de recherche n°144, UE-AFD, 69 p.

³⁰ Daoud A., 2011 : « La révolution tunisienne de janvier 2011 : une lecture par les déséquilibres du territoire », *EchoGéo*, www.revue.org.

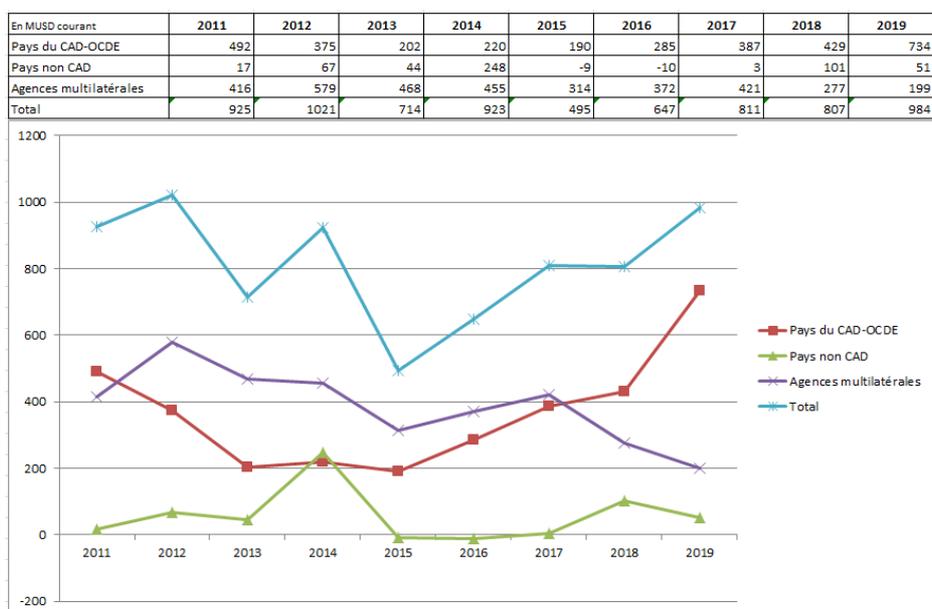
³¹ Sethom H., 1992 : *Pouvoir urbain et paysannerie en Tunisie*, Cérès-Productions, Tunis, 393 p.

développement de l’OCDE³², particulièrement importante durant les premières années après la révolution (cf. figure 4). Après avoir dépassé le milliard de dollars déboursé en 2012, elle a progressivement diminué jusqu’en 2015 avant de remonter ensuite et atteindre un plateau autour de 800 millions de dollars. Les données indiquent une double inversion dans le rapport entre les contributions des donateurs du CAD et celles des agences multilatérales, ces dernières redevenant moins importantes durant la fin de la période évaluée. Les pays non-CAD semblent peu présents mais leurs contributions, de diverses natures, sont probablement sous-estimées.

Parmi les différents donateurs, l’Allemagne et la France sont les autres grands donateurs bilatéraux européens, alors que la Banque européenne d’investissement (BEI) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) jouent un rôle important en Tunisie. Au-delà, de nombreux Etats-membres ont développé, pendant la période évaluée, une coopération bilatérale (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Portugal, Pologne, République Tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède) en impliquant les sociétés civiles. La coopération transfrontalière s’est également développée³³. Parmi les agences multilatérales, la Banque mondiale, le FMI et la Banque africaine de développement fournissent un appui financier important.

FIGURE 4 : FLUX DE DECAISEMENT EN TUNISIE, AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT 2011-2019

Source : Geographical distribution of financial flows to developing countries, © OCDE-2021



3. ELEMENTS-CLES DE LA COOPERATION UE-TUNISIE (2011-2019)

3.1. Le cadre des relations entre l’UE et la Tunisie : historique et raison d’être

Depuis la révolution tunisienne de 2011, l’UE a apporté un soutien politique, financier et technique à la transition démocratique du pays. La base juridique et le cadre légal des relations bilatérales demeurent **l’accord d’association (AA)**, signé en 1995 et en vigueur depuis 1998. La Tunisie a été le premier pays du Sud de la Méditerranée à signer un AA avec l’UE. Cet accord comprend l’instauration d’une zone de libre échange (ZLE) entre les deux parties. A la veille de l’élargissement de l’UE aux pays d’Europe centrale et orientale, la Commission européenne a lancé en 2004 une nouvelle politique de voisinage face aux craintes des pays proches quant aux retombées de cet élargissement sur leurs relations avec l’UE. Cette politique offre aux pays adhérant à ce processus de nouvelles perspectives en matière d’intégration au marché intérieur de l’UE et vise à plus long terme une meilleure circulation des biens, des services, des capitaux et des

³² Base de données QWIDS, OCDE, consultée en juin 2020, actualisation en septembre 2021.

³³ Voir les rapports d’activité DUE, 2013 & 2017.

personnes. La **Politique européenne de voisinage** (PEV) renforce, au moyen de plans d'action bilatéraux, le processus de Barcelone (ou partenariat Euromed), lancé lors de la Conférence euro-méditerranéenne des Ministres des affaires étrangères de novembre 1995 qui structure une politique régionale de partenariat associant les États des deux rives de la mer Méditerranée.

Dans le cadre de la politique européenne de voisinage, l’UE et la Tunisie ont décidé d’instaurer en 2012, compte tenu des progrès réalisés, un « **partenariat privilégié** », accompagné d’un plan d’action détaillé (PAV) pour 2013-2017. Ce partenariat privilégié accompagne la Tunisie dans sa transition démocratique, ainsi que dans la poursuite des réformes essentielles pour le développement socio-économique. La trame du partenariat privilégié, c’est-à-dire i) la coopération politique, ii) l’intégration économique et sociale (vers l’instauration d’un espace économique commun) et iii) la dimension humaine et scientifique (rapprochement entre les peuples), a été prolongée par le plan d’action qui structure le programme de coopération pluriannuel pour la période 2014-2020. En mars 2014, la Tunisie et l’UE ont lancé un **partenariat pour la mobilité**, qui s’est traduit par l’ouverture de négociations relatives aux modalités de délivrance des visas et aux conditions de réadmission des migrants.

L’ouverture de négociations relatives à un **accord de libre échange complet et approfondi** (ALECA) a été approuvée en octobre 2015, et celles-ci sont toujours en cours. L’ouverture de négociations relatives à un accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA) a été approuvée en octobre 2015, et le 4ème round s’est tenu en 2019. Elles ont été suspendues alors que la Tunisie entrait en période électorale et n’ont pas repris vu le contexte politique instable que connaît la Tunisie et sont suspendues dans un contexte politique instable. Ces négociations s’inscrivent dans des relations commerciales anciennes. Le premier accord commercial entre l’UE et la Tunisie remonte à 1969 et l’Accord d’Association a créé une zone de libre-échange (ZLE) pour les produits industriels. L’ALECA vise, dans le cadre du partenariat privilégié, à renforcer l’intégration économique au-delà de la libéralisation commerciale. Il propose un approfondissement de la ZLE pour les produits industriels, l’élargissement à de nouveaux secteurs comme les services et l’agriculture, ou encore un rapprochement réglementaire, de façon « progressive et asymétrique » en faveur de la Tunisie. Des mesures exceptionnelles ont été adoptées pour le secteur clé de l’huile d’olive en 2016. Elles consistent à augmenter, pour deux ans, le contingent annuel exempté de droits de douanes, afin d’apporter un soutien à l’économie tunisienne lourdement frappée par les pertes du secteur touristique suite aux attentats de 2015. Les négociations doivent accompagner un rapprochement réglementaire pour les secteurs prioritaires qui seront choisis de commun accord entre les deux parties. A ce jour, quatre phases de négociation ont eu lieu.

Suite aux évolutions des Printemps arabes, l’UE a lancé la **Politique européenne de voisinage révisée** (PEV révisée) en novembre 2015. Cette politique vise à soutenir des politiques de stabilisation dans les pays du voisinage sud de la Méditerranée et à assurer une plus grande différenciation entre partenaires, un meilleur ciblage des objectifs partagés ainsi qu’une plus grande flexibilité et appropriation par les partenaires. En Tunisie, la PEV révisée a pour buts de renforcer la résilience économique et garantir la réussite de sa transition démocratique. La publication en septembre 2016 d’une communication dédiée à la Tunisie souligne l’importance que revêt la transition tunisienne pour la Commission européenne et le SEAE³⁴. La mobilisation des institutions européennes, qui s’exprime à travers les conclusions du Conseil des Affaires générales d’octobre 2016, démontre la solidarité européenne envers la Tunisie, y compris en matière financière. Le soutien financier s’est accru afin d’accompagner la transition démocratique, la consolidation de l’Etat de droit ainsi que la mise en oeuvre des réformes prévues dans le plan quinquennal de développement tunisien (2016-2020).

La Tunisie est associée au programme de recherche de l’UE (**Horizon 2020**) et a adhéré au programme « *Europe creative* » visant à soutenir les secteurs de la culture et de l’audiovisuel. Le programme Erasmus+ permet également d’appuyer les échanges universitaires (étudiants et enseignants) et accompagne la coopération scientifique entre les établissements d’enseignement supérieur tunisiens et européens. En juillet 2018, le Conseil d’association UE-Tunisie a adopté les principales orientations du **partenariat privilégié**

³⁴ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil : “Renforcer le soutien de l’UE à la Tunisie”, JOIN (2016) 57 final.

UE-Tunisie pour la période 2018-2020, avec la poursuite de la réflexion commune au sujet de l’avenir des relations entre la Tunisie et l’Europe à l’horizon 2030. Outre un engagement fort en faveur de la **jeunesse tunisienne** lancé à l’occasion de la visite du Président tunisien à Bruxelles en décembre 2017, les priorités stratégiques portent sur : i) le développement socio-économique inclusif et durable ; ii) la démocratie, la bonne gouvernance et les droits de l’homme ; iii) le rapprochement entre les peuples, la mobilité et la migration ; iv) la sécurité et la lutte contre le terrorisme.

3.2. Evolution des stratégies de coopération

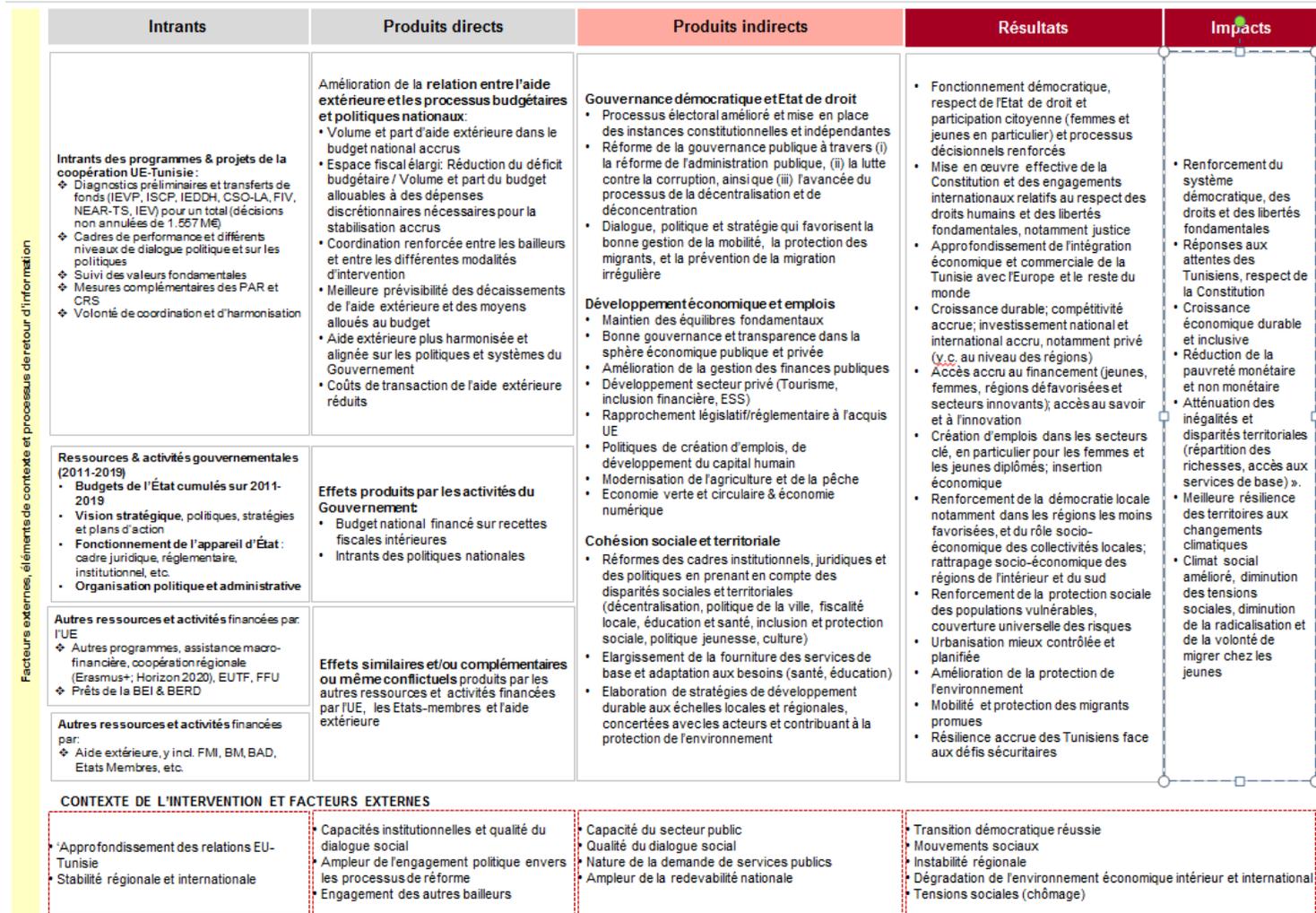
Les programmations inscrites dans les deux Cadres uniques d’appui (CUA) pour les périodes 2014-2016 et 2017-2020 ont servi de référence à l’analyse de la logique d’intervention. Le programme indicatif national (PIN) antérieur qui couvre la période 2011-2013 a été élaboré en 2010. Son élaboration n’entre donc pas dans la période couverte par l’évaluation.

Pour procéder à la représentation de la logique d’intervention globale à l’appui du cadre de la présente évaluation, un regroupement des différents secteurs d’intervention de la coopération³⁵ a été opéré. Les trois **domaines** principaux de la coopération UE-Tunisie ont été définis comme suit : i) **Gouvernance démocratique et Etat de droit** ; ii) **Développement économique et emploi** ; iii) **Cohésion sociale et territoriale**.

³⁵ L’approche détaillée par domaine est présentée dans l’annexe 8.

IRAM-ADE – Evaluation de la coopération de l'Union européenne avec la Tunisie (2011-2019)

FIGURE 5 : LOGIQUE D'INTERVENTION GLOBALE DE LA COOPERATION UE-TUNISIE



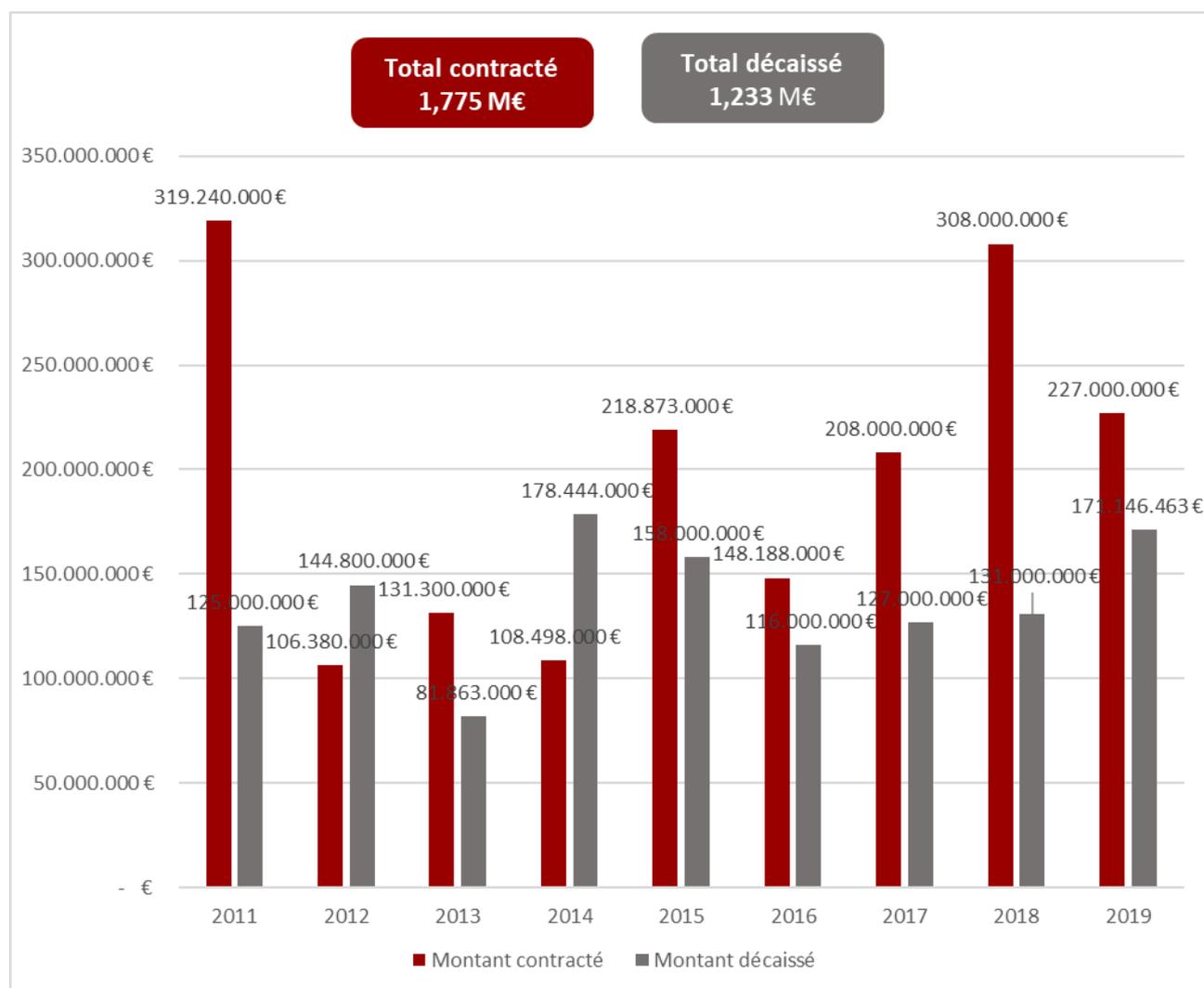
3.3. Inventaire et analyse quantitative des activités

3.3.1. Aperçu d’ensemble du portefeuille : évolution des montants contractés et payés

Cette section repose sur les données agrégées issues des rapports de gestion de l’aide extérieure (EAMR) produits par la DUE. Au cours de la période 2011-2019, l’UE a engagé un total de 2,159 milliards d’euros dans le cadre de sa coopération avec la Tunisie. Le montant total des contrats signés par l’UE au cours de la même période est de 1,775 milliard d’euros. L’UE a décaissé un total de 1,233 milliards d’euros entre 2011 et 2019.

FIGURE 6 : MONTANTS CONTRACTES ET PAYES ENTRE 2011 ET 2019

Source : Rapports EAMR sur la période 2011-2019



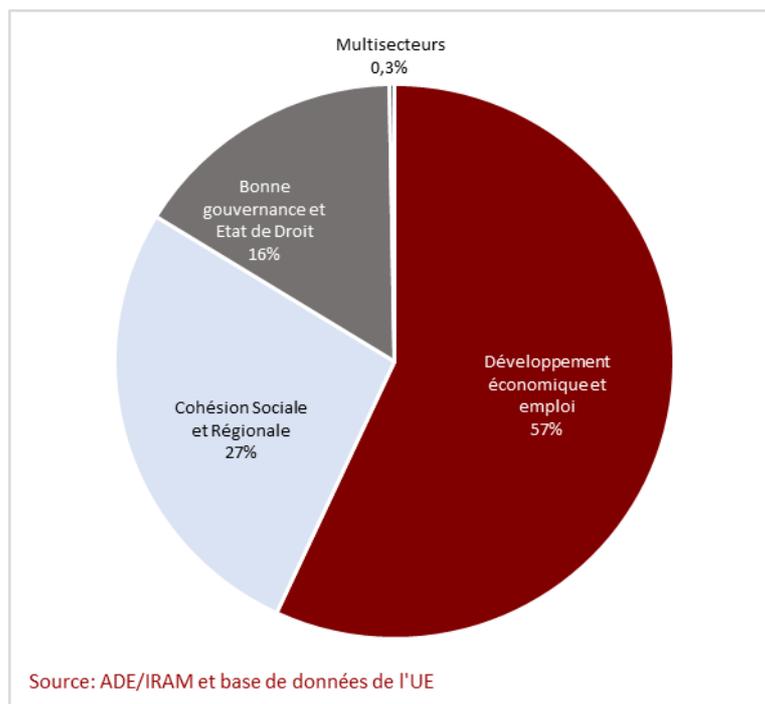
3.3.2. Distribution du portefeuille par domaine d’actions

Cette partie repose sur les données détaillées de l’inventaire reconstruit au niveau des contrats par ADE/IRAM³⁶. Pour la période 2011-2019, cet inventaire comporte 404 contrats qui relèvent de 84 décisions pertinentes. A ces interventions s’ajoutent deux interventions ayant fait l’objet de décisions en 2009 et 2010

³⁶ Liste des contrats en annexe 9.

reprises du fait de leur intérêt particulier pour la présente évaluation³⁷. La figure ci-après présente la répartition des montants contractés en fonction du domaine d'intervention. Le portefeuille des interventions de l'UE en Tunisie a principalement visé le domaine « développement économique et emploi » qui a bénéficié de 57% des montants contractés sur la période, puis celui de la « cohésion sociale et territoriale » (27% des montants contractés), et enfin celui de la « gouvernance démocratique et Etat de droit » (16% des montants contractés). Cette répartition est le reflet, entre autres, du soutien massif de l'UE à l'Etat à travers les cinq Programmes d'appui à la relance qui sont repris sous le domaine « développement économique et emploi ».

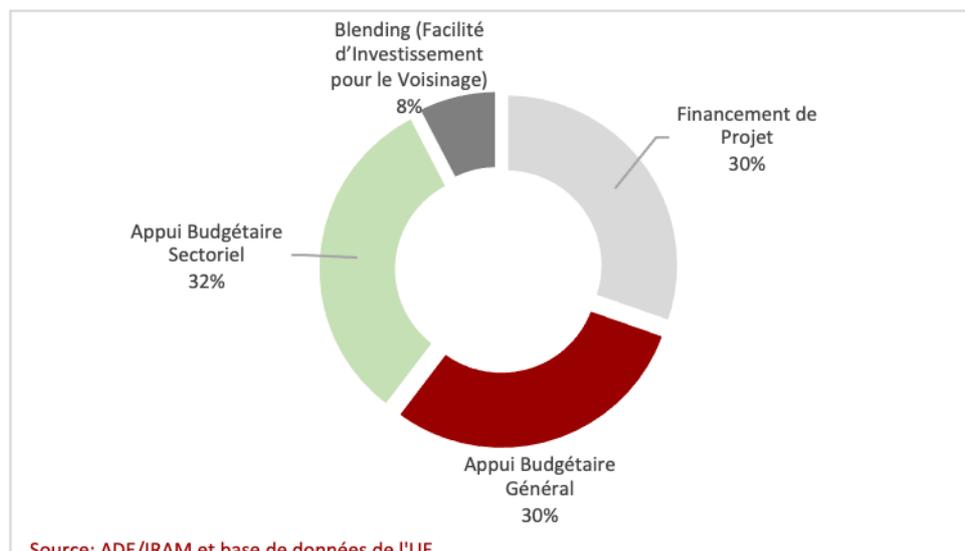
FIGURE 7 : MONTANTS CONTRACTES PAR DOMAINE D'ACTIONS SUR LA PERIODE 2011-2019



Au niveau de la répartition générale des montants par modalité d'aide, on peut constater que l'UE est principalement intervenue sous forme d'appui budgétaire (62%) et d'approches projet (30%). L'appui budgétaire général a progressivement laissé la place à des contrats de réforme sectorielle. On observe aussi la contractualisation d'opérations de *blending* en deuxième période (2014-2016).

³⁷ Programme d'appui à l'adéquation Education-Emploi en Tunisie (2009) & Programme d'appui aux politiques publiques de gestion des ressources en eau pour le développement rural et agricole (2010).

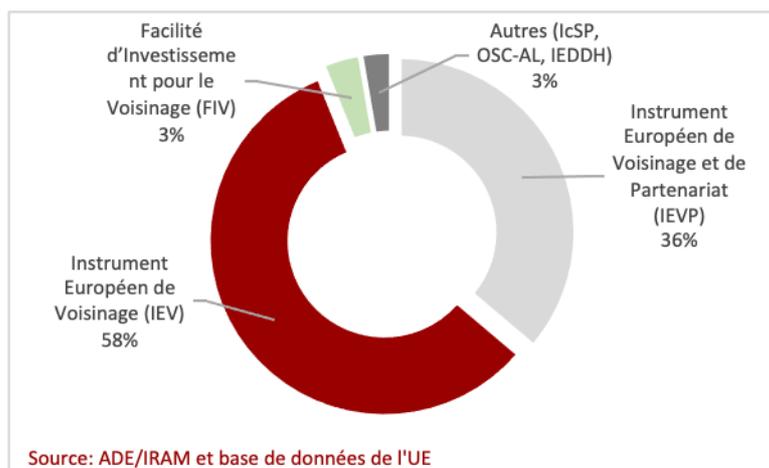
FIGURE 8 : REPARTITION DES MONTANTS CONTRACTES PAR MODALITE D’AIDE



Source: ADE/IRAM et base de données de l'UE

La figure suivante présente enfin les instruments utilisés, principalement l’Instrument européen de voisinage et de partenariat et l’Instrument européen de voisinage. Les instruments thématiques regroupent de nombreuses interventions de faible ampleur financière.

FIGURE 9 : REPARTITION DES MONTANTS CONTRACTES PAR INSTRUMENT DE FINANCEMENT



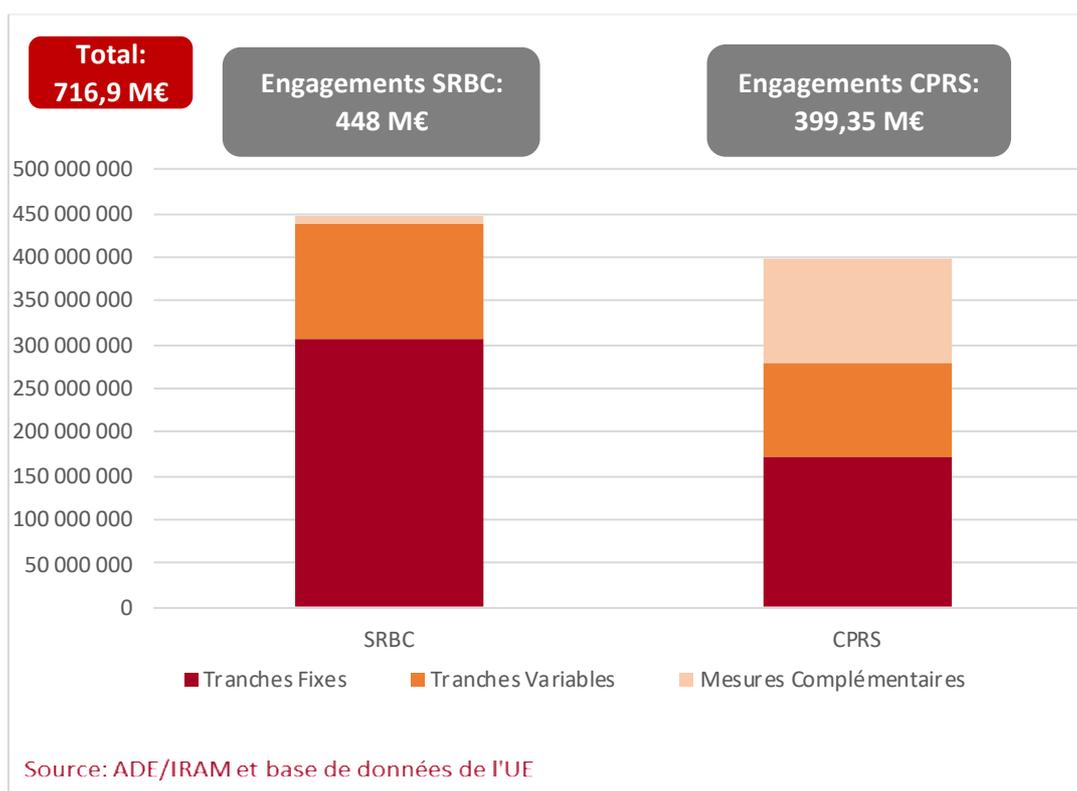
Source: ADE/IRAM et base de données de l'UE

3.4. Vue d’ensemble des interventions financées sous forme d’appui budgétaire

L’appui budgétaire, général et sectoriel confondus, a été la principale modalité d’aide utilisée au cours de la période sous revue (cf. figure 10). La coopération UE-Tunisie a déployé 14 programmes d’AB en réponse à la stratégie nationale de transition, puis en accompagnement au plan de développement 2016-2020. Les Programmes d’appui à la relance (PAR) 1 à 5 (sous forme de ‘State & Resilience Building Contract’, SRBC), mobilisés sur la période 2011-2019, se sont explicitement inscrits dans l’accompagnement au processus de transition tunisien dans ses différentes phases : tout d’abord l’accompagnement à la relance économique et sociale suite à la révolution de 2011 (PAR-1), puis la transition de façon progressive avec la mise en place de la stratégie nationale de transition et de réforme économique (PAR-2), la consolidation et l’amélioration de la gouvernance démocratique et socio-économique (PAR-3), la poursuite de la transition démocratique (PAR-4) et l’achèvement de la transition institutionnelle ainsi que le soutien aux acteurs du secteur touristique suite aux attentats terroristes de 2015 (PAR-5). Ces programmes ont avant tout visé la

stabilisation du cadre macro-budgétaire ainsi que la mise en place de réformes plus structurelles dans le contexte de transition. A partir de 2016, la coopération UE-Tunisie a déployé successivement sept³⁸ Contrats de performance de réforme sectorielle (CPRS), qui se sont inscrits dans l’évolution du processus démocratique du pays en venant appuyer certains axes stratégiques du plan quinquennal 2016-2020, comme, par exemple, le développement économique et l’emploi, et en particulier le positionnement de la Tunisie sur les marchés extérieurs (PACE), la modernisation de l’administration publique (MAPU) ou encore la justice, et en particulier la mise en place institutionnelle du pouvoir judiciaire (PARJ-3).

FIGURE 10 : MONTANTS ET COMPOSANTES DES INTERVENTIONS SOUS LES MODALITES D’APPUI BUDGETAIRE GENERAL ET SECTORIEL (2011-2019)



En 2020, la Commission a apporté une réponse aux circonstances particulières créées par la pandémie de COVID-19 à travers ses programmes d’AB. L’objectif visé était d’atténuer les effets socio-économiques de la pandémie de COVID-19. La Commission a modifié quatre CPRS en cours (AFRIFES, CAP2D, MAPU et PACE) et a reformulé les objectifs de trois nouveaux CPRS (DEV-RUR, PAIS et PAGE) qui étaient déjà en cours de formulation en 2019 pour mieux prendre en compte les effets liés à la pandémie.

³⁸ Ils comprennent les contrats suivants : CAP2D, MAPU, EMORI, PARJ3, OTE, PACE, et ARFIFES (voir la liste des sigles pour les intitulés complets). Le champ de l’évaluation inclut également deux autres CPRS décidés avant la révolution de 2011 (le PEFESE et le PASEAU).

4. REPONSES AUX QUESTIONS D’EVALUATION

4.1. QE 1 – Adéquation de la stratégie au contexte et à son évolution

Champ de la question

La question vise à examiner la **pertinence et la cohérence** de la stratégie de coopération de l’UE en Tunisie. L’analyse de la pertinence repose sur l’adéquation des axes stratégiques aux demandes issues du dialogue et de la concertation avec les contreparties (autorités et société civile) ainsi qu’aux orientations des politiques européennes concernant la Tunisie. L’analyse de la cohérence renvoie, quant à elle, aux complémentarités et synergies entre les priorités retenues pour la coopération UE-Tunisie et la façon dont elles s’inscrivent dans l’agenda de politique publique tunisien ainsi que dans la vision du rapprochement entre l’UE et la Tunisie. Un point particulier de cette question, en lien avec la rupture de 2011, consiste à approfondir les enseignements tirés (ou non) de la période antérieure, c’est-à-dire d’appréhender les changements apportés à la coopération UE-Tunisie après la révolution de 2011.

Réponse à la question

QE 1

Dans quelle mesure la stratégie de coopération de l’UE en Tunisie a-t-elle répondu de façon adéquate aux besoins et à leur évolution dans le contexte de la Tunisie (en particulier sa situation de fragilité) en lien avec les priorités économiques, politiques et sociales exprimées par la partie tunisienne, et en ligne avec les priorités politiques de l’UE et les ODD ?

De 2011 à 2019, la stratégie de coopération UE-Tunisie et sa programmation ont répondu de façon adéquate aux besoins des acteurs tunisiens et ont su s’adapter aux évolutions du pays, en particulier la situation de fragilité auquel celui-ci est confronté depuis 2011. Le soutien, d’abord politique au niveau de l’ensemble du processus, s’est progressivement recentré au niveau sectoriel avant de revenir à des enjeux macro-économiques en fin de période.

La coopération UE-Tunisie s’est organisée autour de **trois domaines** : gouvernance politique et Etat de droit, développement économique et emploi, cohésion sociale et territoriale. Ces domaines de coopération, bien que très vastes, sont demeurés alignés sur les orientations de l’UE en matière de voisinage, leur révision durant la période, ainsi qu’avec les ODD.

L’alignement sur les politiques publiques tunisiennes n’a pu être effectif qu’une fois le pays doté d’un plan national de développement (2016-2020). Davantage que les diagnostics ou les enseignements passés, ce sont les différents niveaux de **dialogue** en lien avec l’Accord d’association et instaurés durant la période sous forme de comité et sous-comités qui ont permis d’assurer une réponse adaptée aux priorités tunisiennes, le plus souvent à court terme. Un dialogue tripartite innovant s’est instauré en Tunisie, entre l’UE, les autorités tunisiennes et la société civile, celle-ci étant particulièrement dynamique depuis 2011 et considérée comme un partenaire stratégique. Cette implication de la société civile a été soutenue de façon coordonnée avec les EM.

La dimension **genre** a été globalement bien prise en compte, à la fois dans la formulation et la mise en œuvre de la coopération UE-Tunisie. Cette prise en compte a permis d’accompagner les avancées dans l’égalité hommes-femmes au niveau des réformes politiques et constitutionnelles et de soutenir la mise en place de nombreuses actions au sein du programme de coopération. L’attention portée aux **questions environnementales et à la lutte contre le changement climatique** est restée relativement limitée et ce n’est que tardivement, en fin de période sous revue, que ces dernières ont été prise en compte dans la programmation de la coopération UE-Tunisie.

4.1.1. Alignement sur les priorités tunisiennes

Les rapports annuels de la DUE (EAMR) et l’évaluation de la Cour des comptes européenne (CCE, 2017) rendent compte comment les priorités de la transition tunisienne ont été reflétées dans la stratégie de coopération et sa mise en œuvre, qu’il s’agisse des montants engagés et décaissés ou des axes prioritaires retenus. Les données qui ont précédemment été synthétisées à partir de l’inventaire du portefeuille de coopération confirment les trois grands domaines qui, en complément du multisecteur, structurent la programmation effectuée dans les cadres uniques (CUA) pour les deux périodes 2014-2016 et 2017-2020 : i) gouvernance politique et administrative, démocratie, Etat de droit ; ii) développement économique et emploi ; iii) cohésion sociale entre les générations, développement

local et régional. Ce n’est qu’à partir de 2017 que les autorités tunisiennes se sont dotées d’un plan de développement national (2016-2020) à même de structurer les contributions internationales, dont la coopération UE-Tunisie, notamment dans le domaine économique.

Différents niveaux de dialogue ont constitué la base fondamentale pour assurer une réponse adaptée de la coopération UE-Tunisie aux priorités des autorités tunisiennes. Progressivement, un dialogue de niveau stratégique entre la présidence tunisienne et les institutions européennes s’est constitué ; il a été accompagné par un dialogue tripartite dans le cadre de l’Accord d’association, structuré en comité et sous-comités entre les institutions européennes, l’administration tunisienne et la société civile. Le rôle de ce dialogue tripartite et de ses différents niveaux a été vérifié en termes de programmation dans différents secteurs et une chronologie avec différentes sous-périodes a pu être établie sur la période 2011-2019 dans le cas de l’éducation³⁹ (articulation avec le Pacte de la Tunisie pour une école citoyenne puis le Livre blanc à partir de 2013 malgré des blocages successifs dans le dialogue entre parties tunisiennes à partir de 2017). Ce dialogue s’est également élargi aux enjeux du rapprochement avec l’UE, comme les négociations commerciales, mais a connu en parallèle plusieurs « irritants » dans les dernières années de la période sous revue⁴⁰. L’engagement des autorités tunisiennes dans ce mécanisme a été plus marqué au niveau des interlocuteurs politiques que financiers. Il a varié au gré des changements de gouvernement et s’est trouvé limité par les ressources humaines du partenaire ou ses capacités à intégrer les procédures de l’UE.

Dans le cadre du dialogue tripartite qui s’est instauré en Tunisie, l’UE et les autorités tunisiennes ont considéré la société civile, très dynamique depuis 2011, comme un partenaire stratégique, à la fois en tant qu’acteur du processus de changement politique et comme partenaire ayant une force de proposition et jouant un rôle important dans la prise de décisions par les gouvernements qui se sont succédés durant la période sous revue. Cette implication de la société civile a été soutenue de façon coordonnée avec les Etats membres (EM) au travers de la « feuille de route de l’UE pour l’engagement envers la société civile » et de nombreux appuis, sous forme de projets (EuroMed Rights) et d’appels à propositions.

En complément du dialogue politique continu et approfondi, construit sur cette base tripartite, le nombre de réunions locales et celui de personnes associées ont augmenté régulièrement tout au long de la période évaluée. Les interlocuteurs, à la fois européens et tunisiens, considèrent que le dialogue s’est, globalement, amélioré, même si certaines catégories d’organisations, comme les syndicats, ne semblent pas s’y être suffisamment impliquées. Le rôle donné aux organisations de la société civile (OSC) est considéré parfois comme ambigu vis-à-vis des orientations de la coopération UE-Tunisie et des réticences ont été exprimées dans certains domaines en lien avec les négociations commerciales, les questions migratoires ou sécuritaires.

Si, dans le contexte instable de la transition tunisienne, le pilotage de la coopération UE-Tunisie s’est orienté sur le court terme, en fonction des besoins exprimés, le dialogue tripartite a permis aux OSC d’alerter sur certains risques politiques de la transition (loi sur les associations). Face à la critique du processus de négociations commerciales, à laquelle les OSC sont associées, l’accompagnement du renforcement de la société civile a pu être questionné côté européen, mais il n’a pas été remis en cause. Par contre, les « irritants » de la fin de la période évaluée ont donné lieu à la mise en place d’un « mécanisme d’alerte précoce » afin d’améliorer le suivi conjoint des relations de partenariat UE-Tunisie. Un renforcement de la maîtrise par la partie tunisienne des mécanismes de la coopération avec l’UE a également été amorcé sous forme de projet pilote.

4.1.2. *Prise en compte du contexte de la Tunisie*

Les rapports annuels (EAMR) rendent compte de l’analyse effectuée et régulièrement actualisée, dans le cadre de la coopération UE-Tunisie, des dimensions sociales, économiques et politiques du contexte tunisien au niveau national et régional, ainsi que de l’agenda des réformes engagées et du contexte institutionnel qui les accompagne. Cette analyse est développée et prise en compte dans la stratégie et

³⁹ Etude de cas n°10, annexe 13..

⁴⁰ En lien avec l’inscription de la Tunisie sur la liste des juridictions non coopératives en matière fiscale & la liste des pays présentant des déficiences en termes de lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d’argent.

les programmations dans les trois grands domaines de coopération UE-Tunisie : gouvernance politique et Etat de droit ; développement économique et emplois ; cohésion sociale et territoriale.

Les analyses qui sont produites dans les rapports annuels intègrent les multiples facteurs de fragilité auxquels la Tunisie est confrontée, en particulier le contexte régional, l’instabilité politique et la faiblesse des capacités institutionnelles ainsi que la crise socioéconomique. Ces différents facteurs figurent parmi les principales difficultés auxquelles la coopération UE-Tunisie a été confrontée. Les analyses se sont affinées tout au long de la période⁴¹.

En réponse à ces facteurs de fragilité, une coopération bilatérale importante a pu être programmée et mise en œuvre tout au long de la période (1.775 M€), notamment sous la forme de soutiens budgétaires (à raison de 57 % du portefeuille cumulé sur la période). La formulation des cinq Programmes d’appui à la relance (PAR) a clairement reflété les analyses contextuelles effectuées et cherché à répondre aux enjeux de la transition, dont la situation de fragilité traversée par la Tunisie durant la période. Les PAR-1 à 4 ont couvert une multitude de secteurs, exprimant la volonté de couvrir de vastes besoins mais ont contribué aussi à une relative dispersion de l’aide. Le PAR-5 a été entièrement axé sur le domaine du développement économique et de l’emploi, avec un fort accent sur la gestion des finances publiques. Dans plusieurs domaines de coopération, les interventions ont parfois connu des décalages aboutissant à un report des activités prévues (CAP2D).

En ce qui concerne la prise en compte des analyses de contexte, les données recueillies soulignent que certains projets dans le domaine du renforcement de capacités ont pu pâtir d’approximations dans la conception des activités. Par exemple, dans le domaine de la formation professionnelle, il est constaté que les objectifs des interventions (PEFESE) ne répondent pas nécessairement aux besoins contextuels en termes d’emploi et de formation professionnelle mais plutôt à un besoin d’amélioration de la gouvernance, y compris budgétaire, des systèmes éducatifs et de formation à tous les niveaux.

Comme cela a été vu précédemment, l’élaboration et la programmation des stratégies se sont principalement basées sur les mécanismes de dialogue en comité et sous-comités mis en œuvre et soutenus par la coopération UE-Tunisie durant la période évaluée. Ce faisant, les rapports annuels, les évaluations ou les entretiens témoignent de la prise en compte des leçons tirées du passé dans la programmation de nombreuses interventions, la formulation des appuis budgétaires et des mécanismes de dialogue sur les politiques sectorielles qui y sont associés, comme dans le domaine de l’eau par exemple. En revanche, les documents d’identification / formulation des PAR contiennent peu de référence à des mécanismes intégrant les leçons du passé. Dans certains domaines, eau ou éducation par exemple, les appuis antérieurs et les résultats du dialogue sectoriel associé, ont pu s’avérer structurants pour la formulation des nouvelles interventions.

4.1.3. Alignement sur les orientations de l’UE

Les relations entre l’UE et la Tunisie sont régies par l’Accord d’association et le plan d’action pour le partenariat privilégié, ainsi qu’en 2016, par les orientations de la communication conjointe de la Haute Représentante/Vice-Présidente (HRVP) et de la Commission européenne. L’objectif fixé, par cette communication, au soutien de l’UE en Tunisie est « *d’avoir pour voisine une Tunisie forte, démocratique et stable* ». Ce texte reconnaît également l’importance d’investir dans la jeunesse (signature en 2016 d’un partenariat pour la jeunesse). La politique européenne de voisinage révisée souligne aussi la nécessité de prendre en compte les ambitions des partenaires en termes d’approfondissement de leurs relations avec l’UE.

Les rapports annuels de la DUE font état, après 2011, du niveau d’alignement important de la stratégie de coopération avec les orientations en matière de politique de voisinage ; ils mettent en lumière le niveau important de mobilisation des fonds de la coopération bilatérale et des divers mécanismes mobilisés avec l’appui de la coopération UE-Tunisie pour approfondir les relations avec l’UE

⁴¹ En fin de période, l’UE a approfondi sa connaissance du contexte par un travail approfondi d’économie politique en accompagnement de la future programmation, cf. Byiers B., Ronceray M. & Bossuyt J., 2021, *Applying a political economy approach in Tunisia*, ECDPM, Discussion paper n°290, 25 p. La dimension politique des freins aux réformes économiques constitue une dimension bien étudiée dans différents travaux. Voir, par exemple, Kchouk B., 2017, “Les ‘anciennes’ élites économiques et le changement de régime en Tunisie: de l’incertitude vers la consolidation politico-économiques des positions”, *Politix*, Vol. 30-n°120, pp. 157-178.

(jumelage, TAIEX, groupes de travail, programmes européens, partenariat parlementaire). La programmation conjointe avec les EM, prévue dans les orientations de l’UE, n’a pas pu être mise en œuvre avant l’élaboration par la Tunisie de son plan national de développement (2017-2020)⁴². Néanmoins, la stratégie de coopération UE-Tunisie se heurte à un certain nombre de blocages liés aux difficultés de réformer l’économie tunisienne en raison des jeux d’intérêt qui perdurent et des limites du dialogue social. Des tensions sont apparues en fin de période dans certains domaines en lien avec les orientations de l’UE, notamment dans les domaines du commerce et de la migration. La crise de la COVID-19 amène à redéfinir des priorités dans la réorganisation et la rationalisation de la coopération UE-Tunisie. Mais la révision stratégique en cours fait peser des incertitudes quant au statut de « partenaire privilégié » dont bénéficie la Tunisie. Plus largement, le contexte régional et les nouveaux enjeux géopolitiques qui s’y manifestent amènent, en fin de période sous revue (avant la communication sur le nouvel agenda pour la Méditerranée de février 2021⁴³), de nombreux acteurs à interroger les finalités de la politique de voisinage au sud de la Méditerranée⁴⁴.

L’analyse des données du portefeuille de coopération UE-Tunisie⁴⁵ met en évidence la priorité donnée à 4 ODD : i) la promotion du travail décent et la croissance économique (ODD-8) ; ii) la réduction des inégalités (ODD-10) ; iii) la paix, la justice et des institutions efficaces (ODD-16) ; ainsi que la promotion de partenariats pour la réalisation des objectifs 2030 (ODD-17), ce qu’illustrent de nombreux exemples cités par les rapports annuels.

Concernant les « marqueurs de Rio » définis par le CAD⁴⁶, l’objectif le plus fréquemment ciblé a été le développement de la participation/bonne gouvernance (73 %). La part des projets qui ciblent cet objectif a considérablement évolué, passant de 40 % en 2011 à 93 % en 2019⁴⁷. Dès le début, la promotion de la bonne gouvernance a joué un rôle central dans la politique européenne de voisinage (PEV) qui est fondée sur un attachement mutuel à des valeurs communes comme la démocratie et les droits de l’homme, l’Etat de droit, la bonne gouvernance, les principes d’économie de marché et le développement durable. En 2011, l’UE a procédé à une révision de la PEV et, à la suite des événements survenus dans les pays arabes, a mis un accent encore plus fort sur la promotion d’une démocratie solide et durable, qui passe en particulier par l’organisation d’élections libres et équitables, l’engagement à lutter contre la corruption, l’indépendance de la justice, le contrôle démocratique des forces armées et les libertés d’expression, de réunion et d’association, ce qui est reflété par le nombre de projets ciblant le développement de la participation et la bonne gouvernance. Les priorités de la politique de voisinage de l’UE ont évolué durant la période évaluée. Fortement axé sur le soutien à la démocratie après 2011, l’accent est mis en 2015 sur le développement socioéconomique, la sécurité et la migration. La priorité relative au renforcement de la démocratie reste présente, mais s’adapte aux demandes et aux besoins selon le principe de la différenciation, réduisant la dimension régionale au profit des relations bilatérales. Le volet sécurité devient prépondérant et les aspects liés à la circulation des personnes ont gagné en importance. Le deuxième objectif le plus ciblé est l’égalité homme-femme (52 % des projets).

Ces éléments confirment les évolutions de la programmation UE-Tunisie qui a accompagné le partenariat privilégié instauré en 2012 et structuré l’élaboration des deux cadres uniques d’appui. L’évolution des priorités de l’agenda UE en Tunisie et les actualisations apportées dans la stratégie de coopération UE-Tunisie ont été analysées de façon approfondie avec les logiques d’intervention⁴⁸. Les projets évalués par ROM⁴⁹ entre 2011 et 2015 ont montré un grand degré de pertinence avec 90% des projets notés avec un A ou un B et aucun projet évalué comme ayant des défaillances sérieuses. En général, les projets ont été bien intégrés dans les politiques nationales et dans la stratégie UE et ils ont

⁴² En fin de période et, surtout, à partir de 2020, le rapprochement entre la DUE et les représentations des Etats-membres en Tunisie a permis d’engager, en appui à la nouvelle programmation (MIP 2021-2027) une analyse conjointe Tunisie-Union européenne et Etats-membres.

⁴³ Voir annexe 13 & Partie 5.

⁴⁴ Voir, par exemple, Bobin F., “Le Maghreb, entre influence européenne et ambitions chinoises”, *Le Monde*, 26 septembre 2021.

⁴⁵ Annexe 10.

⁴⁶ Les marqueurs de Rio indiquent le degré d’intégration des considérations environnementales dans la coopération pour le développement.

⁴⁷ Annexe 10.

⁴⁸ Annexe 8.

⁴⁹ Annexe 11.

été assez pertinents pour les besoins des groupes cibles/bénéficiaires finaux. Concernant les ROM de 2015 à 2019, la grande majorité (89%) des projets sont perçus comme répondant aux besoins des groupes cibles. Un nombre limité de projets ROM (3) a été évalué comme ne répondant pas de façon adéquate aux besoins des groupes cibles. Les experts ROM les ont considéré trop ambitieux compte tenu de la préparation au changement de la société tunisienne et des capacités des organismes publics ciblés. Le changement adopté en 2015/16 dans la PEV suite à la crise migratoire est perçu par certains interlocuteurs tunisiens comme une remise en cause de la différenciation entre pays qui aurait du permettre d’adapter la stratégie de coopération UE-Tunisie aux spécificités de la transition tunisienne.

4.1.4. Prise en compte des dimensions transversales (genre & durabilité environnementale)

Le genre

La dimension genre a globalement été fortement présente, à la fois dans la formulation et la mise en œuvre de la coopération UE-Tunisie, mais pas dans les PAR. Cela a permis d’accompagner les avancées dans l’égalité hommes-femmes au niveau des réformes politiques et constitutionnelles, de prendre en compte de la problématique de façon transversale et de mettre en place de nombreuses actions dans ce domaine. Malgré cela, les inégalités fondées sur le genre restent nombreuses et significatives en Tunisie, qu’il s’agisse des violences faites aux femmes, du taux de sous-emploi ou de la place des femmes dans la représentation politique. Les nombreuses consultations engagées, l’accompagnement des OSC afin de peser sur le processus législatif, l’élaboration de profils genre dans de nombreux secteurs ainsi que les actions de sensibilisation et de formation ont permis d’intégrer la dimension genre dans la programmation, ce dont rendent compte les marqueurs genre dans les projets (100% G1 dans les cinq dernières années).

Après l’adoption de la Loi contre les violences faites aux femmes, le programme Moussawat accompagne les Autorités tunisiennes pour son application. Des actions-pilotes sur l’adoption de budgets sensibles au genre ont été mis en place avec différents ministères, des formations sur le genre sont appuyées au niveau de l’Ecole nationale d’administration et au sein de l’INS ; un appui est apporté à la lutte contre les violences faites aux femmes avec le soutien de six centres d’accueil et d’hébergement ainsi que l’installation d’une ligne téléphonique dédiée⁵⁰ ; l’UE a également appuyé la demande d’adhésion de la Tunisie à la convention d’Istanbul du Conseil de l’Europe et a soutenu l’actualisation de la stratégie nationale sur la lutte contre les violences faites aux femmes. En matière de renforcement des égalités entre les générations et entre les femmes et les hommes, la prise en compte des analyses en matière de genre est centrale dans la mise en œuvre des interventions.

La durabilité environnementale

Bien que les réflexions engagées sur le modèle de développement depuis 2011 en Tunisie aient renforcé la prise de conscience de la vulnérabilité environnementale et de la dépendance de l’économie aux ressources naturelles limitées (eau, terres, etc.) dont l’exploitation est excessive et peu respectueuse des équilibres écologiques, la dimension environnementale a été intégrée plus tardivement dans la programmation de la coopération UE-Tunisie. L’attention portée aux questions environnementales est restée relativement limitée à des dimensions régionales en début de période, même si l’accompagnement de l’élaboration du profil environnemental a contribué à différents aspects (éducation au développement durable, intégration sectorielle de l’environnement). La lutte contre le changement climatique a été tardivement prise en compte dans la programmation (agriculture durable, zones côtières, énergie renouvelable). La dimension environnementale est peu présente dans la formulation des PAR et souvent considérée comme peu pertinente pour les programmes d’emplois. A partir de 2016/2017, l’UE a soutenu fortement la prise en compte de l’environnement et le changement climatique dans la coordination entre le gouvernement et les PTF et appuyé la programmation dans le domaine de l’efficacité énergétique, en complémentarité de l’Allemagne, active dans les domaines de l’eau et l’énergie.

Des actions ont été développées en matière de lutte contre les pollutions, d’efficacité énergétique, d’utilisation des énergies renouvelables, de promotion de la mobilité durable et de soutien aux

⁵⁰ Le 1809, dont l’utilisation a très fortement augmenté avec le confinement en lien avec la crise de COVID-19.

investissements environnementaux. Selon l’analyse faite au niveau des marqueurs de Rio, l’attention portée aux questions environnementales a été relativement limitée (21 % des projets) à l’exception de 2012 où l’aide à l’environnement était ciblée par 62.5 % des projets. La part des projets ayant des objectifs liés à l’environnement n’a pas beaucoup évolué au fil des années malgré un intérêt croissant pour les questions environnementales. Le programme « Objectif transition énergétique » a démarré en fin de période sous revue et des financements délégués ont été mis en place, avec retard, au niveau de l’AFD et de la BERD. Les programmes menés en exécution directe (DEPOLMED et Lac de Bizerte) ont connu des difficultés d’exécution. La nouvelle programmation initiée en fin de période intègre l’expérience accumulée dans les interventions sur l’environnement et le climat, principalement à l’échelle locale (écocitoyenneté, évolution des modes de production et de consommation, fourniture des services environnementaux par les collectivités locales, économie circulaire). Les actions en matière de changement climatique sont essentiellement orientées sur le secteur agricole, la sécurité alimentaire avec l’AFD ; le programme régional ClimaMed appuie les autorités locales pour une planification résiliente au changement climatique, en mettant l’accent sur l’adaptation.

4.2. QE 2 –GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE ET ETAT DE DROIT

Champ de la question

La révolution de 2011 avait été déclenchée par un sentiment d’inégalité et de manque d’accès aux opportunités socioéconomiques ; elle s’est rapidement élargie aux questions **de gouvernance démocratique et de respect de l’Etat de droit**. A partir de 2011, les appuis de l’UE (financiers, techniques et en termes de dialogue sur les politiques et de dialogue politique) ont visé à : i) renforcer la participation des femmes, des jeunes, des organisations de la société civile, et des citoyens à la vie publique ; à consolider la démocratie via des institutions et processus démocratiques notamment électoraux ; ii) promouvoir l’Etat de droit via les instances constitutionnelles indépendantes et le renforcement des pouvoirs législatif et judiciaire, la promotion de la justice et des droits de l’homme ; iii) promouvoir une résilience accrue des Tunisiens face aux défis sécuritaires et favoriser la mobilité et la protection des migrants ; iv) améliorer la gouvernance publique.

La question vise à **analyser la mesure dans laquelle les appuis de l’UE ont contribué à améliorer la gouvernance démocratique et consolider l’Etat de droit. La gouvernance publique** fait aussi l’objet d’un critère dédié. En revanche, la migration et la sécurité n’ont pas été retenues dans le champ de cette question, la migration étant appuyée par des instruments plutôt régionaux, et la sécurité faisant l’objet d’une évaluation prévue par ailleurs.

La démarche adoptée est celle d’une analyse de contribution. Il s’agit d’abord **d’examiner les produits** (directs ou indirects) des appuis de l’UE dans les domaines de la gouvernance démocratique et de l’Etat de droit, puis de regarder les **changements structurels observables** dans ces domaines, et enfin de documenter la mesure dans laquelle ces changements structurels **sont dus, au moins en partie, aux appuis de l’UE et aux produits identifiés**. Un indicateur spécifique porte sur la durabilité des changements structurels auxquels l’UE a participé. L’analyse relative à la gouvernance publique examine la chaîne des effets allant des intrants aux produits indirects.

Réponse à la question

QE 2	<i>Dans quelle mesure le soutien de l’UE a-t-il contribué au renforcement de la gouvernance démocratique et à la consolidation de l’Etat de droit en Tunisie ?</i>
<p>La révolution de 2011 avait été déclenchée par un vif sentiment d’inégalité et de manque d’accès aux opportunités socioéconomiques. La démocratisation qui s’en est suivie a consisté à refondre le contrat social et à poser les bases d’une meilleure gouvernance démocratique et administrative.</p> <p>L’objectif de l’UE en matière de gouvernance en Tunisie a été d’ « assurer la résilience du système démocratique tunisien dans le respect de la Constitution tout en renforçant les capacités de l’Etat à répondre aux attentes des citoyens tunisiens et en assurant le respect des droits et libertés fondamentales par l’accompagnement de la transition démocratique” . Afin d’atteindre ces résultats, la coopération UE-Tunisie a appuyé un large éventail d’activités impliquant un grand nombre d’acteurs.</p> <p>En termes de participation démocratique et d’élections, tout d’abord (sur la base des documents disponibles et entretiens conduits pour la plupart à distance), la Tunisie a eu sur ces sujets une trajectoire remarquable (refonte du contrat social, de la Constitution et des institutions, vitalité de la société civile,</p>	

alternance politique), en dépit d'un essoufflement en fin de période sous revue. La coopération UE-Tunisie a fourni la majorité des produits attendus et a appuyé cette démocratisation : processus électoral plus démocratique, transparent et indépendant ; élection de l'Assemblée constituante ; autonomisation des citoyens et de la société civile ; nouvelle Constitution et adoption de nombreux textes fondamentaux... Toutefois, l'édifice constitutionnel reste inachevé (absence de Cour constitutionnelle et quatre instances indépendantes) et la démocratisation reste réversible, requérant un engagement continu sur ces sujets.. L'insuffisante mise en réseau des différents acteurs appuyés et un tropisme tunisois, en début de période, ont été corrigés. Les déficits qui demeurent en 2020 (blocages institutionnels et baisse de la participation électorale et citoyenne) demandent une attention continue, notamment en ce qui concerne l'édifice constitutionnel encore inachevé, le manque de consensus sur le modèle (présidentiel ou parlementaire) et les valeurs fondamentales.

En termes **d'Etat de droit** ensuite, la coopération UE-Tunisie a contribué directement à l'adoption de plusieurs textes fondamentaux, mais ceux-ci ont parfois eu des effets limités. L'UE a investi dans une compréhension fine des forces pour et contre les réformes nécessaires à une meilleure gouvernance, ainsi que dans un dialogue constant avec les différentes parties prenantes. Son action proactive a été justifiée, car il y avait un momentum en matière de renforcement de l'indépendance de la justice et de promotion des droits de l'homme. Toutefois, dans le domaine de la justice, des acteurs tunisiens (gouvernementaux et non-gouvernementaux) soulignent que l'appui budgétaire n'a pas porté tous ses fruits : un dialogue politique plus soutenu et un suivi plus étroit auraient été nécessaires car le budget national alloué à la justice reste insuffisant et les dynamiques nécessaires aux réformes attendues ne sont pas en place.

L'UE a également accompagné jusqu'en 2020 les autorités tunisiennes dans l'affinement de la réflexion sur la **réforme de l'administration publique** engagée par le Gouvernement en 2017. La mise en œuvre de cette ambitieuse réforme, mais sensible sur le plan social et politique, est restée timide. Pour répondre au choc macroéconomique survenu suite à la pandémie de COVID-19 et face au manque d'avancées majeures des différents chantiers de la réforme, le programme de soutien à la modernisation de l'administration publique (MAPU) a été entièrement transformé courant 2020. Des avancées ont été enregistrées au niveau de la simplification/modernisation de l'administration, notamment dans le cadre de la réforme fiscale engagée depuis 2014. Dans le cadre du MAPU, la coopération UE-Tunisie a lancé en 2017 huit revues fonctionnelles dans plusieurs Ministères pour appuyer la réorganisation de la fonction publique, mais ces dernières n'ont pas été suffisamment appropriées ni suivies. Face aux défaillances structurelles du système de gestion de carrière tunisien dans la fonction publique, la stratégie du gouvernement axée sur une meilleure gestion des ressources humaines se retrouve au cœur de la stratégie de 2017. Un projet de jumelage institutionnel franco-belge lancé en 2019, qui a repris certaines activités du MAPU, a permis d'accompagner la prise de conscience sur différents volets, notamment la structuration de la fonction RH et le dialogue social, la GPEC et la mobilité. Enfin, en matière de gouvernance des entreprises des entreprises publiques, suite à un constat largement partagé sur leur contre-performance, les axes d'une réforme et d'un plan d'actions ont été précisés dans un Livre Blanc (2018). Cependant, peu d'avancées majeures dans la mise en œuvre de cette réforme sont à noter.

Les réussites obtenues en matière de **gouvernance** sont remarquables mais n'ont pas complètement abouti et n'ont pas constitué une réponse suffisante aux aspirations des Tunisiens en raison du manque d'avancées dans d'autres domaines (économie, emploi, corruption, sécurité...). Dix ans après la révolution, la transition reste inachevée. La refonte du contrat social est avant tout un processus endogène et requiert un appui sur la durée.

4.2.1. Contribution au renforcement de la participation citoyenne et à la consolidation des processus décisionnels démocratiques

Les intrants de la coopération UE-Tunisie ont mené à la majorité des produits indirects attendus : processus électoral plus démocratique, transparent et indépendant, élection de l'Assemblée constituante, « étape essentielle du processus de transition démocratique » franchie « dans le respect de l'État de droit » et « dans un contexte de très grande liberté d'expression » (Mission d'Observation électorale de l'UE, 2011), autonomisation des citoyens et organisations de la société civile pour participer à la vie publique, renforcement de la protection de la liberté d'expression par la nouvelle Constitution (art. 30, 31, 48), augmentation considérable de médias nationaux et locaux privés y compris par et pour des publics marginalisés (ex. Active Citizens), autonomisation des citoyens et organisations de la société civile par rapport à l'État y compris déconcentré, rééquilibrage entre intérêts citoyens et intérêts de l'État et, enfin, action citoyenne plus collaborative avec les institutions et plus participative entre citoyens.

Sur la base des informations disponibles, se sont particulièrement distingués par leur atteinte des effets escomptés les PAR-1, 2 et 3 (volet gouvernance démocratique) ainsi que les projets Jamaity et GESRNA (liste non limitative). Et même si la dynamique proprement tunisienne qui a mené à la révolution en a été le principal moteur, **ces produits indirects de l’UE ont contribué de manière plausible aux résultats attendus** tels qu’énoncés dans la logique d’intervention reconstituée de la coopération UE-Tunisie : une participation citoyenne accrue et un fonctionnement plus démocratique de la société tunisienne. Sur ces deux sujets, la Tunisie a suivi une trajectoire remarquable, même si une meilleure représentation des jeunes et des femmes dans les listes électorales, instances dirigeantes des partis, des municipalités, du Parlement et du Gouvernement⁵¹ est encore attendue compte tenu des efforts consentis depuis des années pour favoriser leur intégration citoyenne et politique. Entre 2011 et 2019, les OSC ont pu impliquer un nombre croissant de jeunes et de femmes dans l’action citoyenne tant en milieu urbain que rural⁵² ; simultanément, les campagnes précédant les élections nationales et locales ont favorisé l’expérimentation du militantisme politique et de l’observation électorale⁵³. L’aide rapide, massive (proportionnellement à l’aide au développement totale sur ces sujets) et multi-acteurs fournie par l’UE a sans conteste été favorable à cet engagement du pays dans la voie démocratique.

Néanmoins, la traduction des principes et valeurs fondamentales inscrites dans la Constitution en institutions, procédures et habitudes reste incomplète et demeure un défi. Tout d’abord, si l’impact des appuis de l’UE à la société civile a été favorisé par les synergies entre OSC tunisiennes, le dialogue OSC-Etat-UE, la mise en réseau non seulement à Tunis mais aussi en dehors, et l’implication continue de l’UE sur les questions de gouvernance politique, beaucoup de facteurs limitent la pérennité de ces actions, en particulier: insuffisance ou absence de financements publics tunisiens pour prendre le relais de l’UE dans ce domaine; faible capacité (de l’Etat et de la société civile) à mettre en œuvre les nombreuses réformes au rythme qui serait nécessaire ; blocages institutionnels. Ensuite, le renforcement réel des dispositifs de mobilisation citoyenne et électorale n’a pas freiné la baisse continue depuis 2011 de la participation des électeurs⁵⁴. Le déficit de participation aux élections concerne en particulier les jeunes envers qui les actions de mobilisation et d’engagement des OSC et de l’État ont été pourtant dirigées⁵⁵.

En somme, les progrès significatifs accomplis vers la démocratie, n’ont pas suffi à mener à l’objectif global de l’UE en Tunisie, qui était double : consolider la démocratie mais aussi accompagner la transition socio-économique. La démocratie a pu limiter l’instabilité liée au manque d’opportunités socioéconomiques, aux défis sécuritaires, et maintenant aux défis de la COVID-19, mais le manque de consensus sur le modèle constitutionnel et les valeurs fondamentales montre que la démocratisation n’est pas achevée et n’est pas un processus irréversible.

4.2.2. *Contribution au renforcement de l’Etat de droit*

Les appuis de la coopération UE-Tunisie ont mené à plusieurs des produits indirects attendus en matière d’Etat de droit (action des gouvernants encadrée par le droit : instances indépendantes ; pouvoirs législatif et judiciaire, justice, droits de l’homme). Se sont particulièrement distingués par leur atteinte des effets escomptés le PAR-3 pour son volet « réforme de la justice », le programme d’appui à la réforme de la justice (PARJ-3) et l’assistance technique du PARJ-1 et 2 (liste non limitative). Les produits indirects de ces interventions ont inclus l’adoption de nombreux textes⁵⁶ et

⁵¹ Tunisia International Election Observation Mission (2019 national elections), 2019, Final report, Ibid, pp 18, 36, 38, 40, 43.

⁵² Entretien MN 210.

⁵³ Entretien MN 203.

⁵⁴ Tunisia International Election Observation Mission (2019 national elections), 2019, Final report by the Election Observation Mission (IEOM) of the National Democratic Institute (NDI) and the International Republican Institute (IRI), p 49 : https://www.ndi.org/sites/default/files/Tunisia%20IOM%20final%20report_0_2.pdf. Ce phénomène est d’autant plus frappant que le nombre de votants s’est stabilisé autour de 3,5 millions alors que les électeurs inscrits aux scrutins législatifs et présidentiel de 2019 étaient bien plus nombreux qu’au scrutin de 2014: 1,5 millions d’électeurs inscrits en plus.

⁵⁵ Tunisia International Election Observation Mission (2019 national elections), 2019, Final report, Ibid, p 41.

⁵⁶ Par exemple Loi sur l’Autorité provisoire de contrôle judiciaire (2013) ; loi organique relative à l’instance nationale de prévention de la torture (2013) ; loi organique sur l’établissement et l’organisation de la justice transitionnelle, et création

ont donc contribué dans une certaine mesure à la mise en œuvre de la Constitution et à un plus grand respect de l’Etat de droit, bien que de manière encore incomplète :

- L’indépendance de la justice et l’accès à la justice ont progressé dans l’ensemble, même si la justice pénale et l’égalité devant la loi ont plutôt régressé⁵⁷. Dans le projet annuel de performance de l’année 2021, l’État tunisien assigne au ministère de la Justice de continuer à se focaliser sur ses deux principales priorités, l’amélioration de la qualité des services judiciaires et de l’accès à la justice⁵⁸.
- Le Parlement consolide son assise constitutionnelle et son rôle de législateur, même si ses capacités de contrôle demeurent faibles⁵⁹.
- La ratification et le rapportage sur les traités relatifs aux droits de l’homme progressent, et les droits et libertés individuels de même. La législation tunisienne est en cours d’harmonisation avec la Constitution et les progrès dans la ratification (et dans une moindre mesure la mise en œuvre) des engagements internationaux en matière de droits de l’homme sont notables. Toutefois, la Cour constitutionnelle n’est toujours pas créée, ce qui fragilise tout particulièrement la démocratie tunisienne, et les cinq instances indépendantes prévues par la Constitution demeurent, sauf pour l’instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE), des chantiers inachevés.
- L’ISIE, qui a bénéficié de soutien de l’UE pour l’organisation des élections de 2019 (soutien au processus électoral via le PNUD) a contribué fortement à renforcer la fiabilité et la légitimité démocratique des processus électoraux organisés après 2011. En ce sens, elle a joué un rôle clef dans le processus de démocratisation. Bien que l’ISIE soit reconnue pour son efficacité dans la gestion de plusieurs processus électoraux, elle demeure critiquée pour certains choix (rejet de candidatures) et pour sa collecte de données électorales⁶⁰. Cela tient également au fait que cette instance est politiquement très exposée.
- La mise en place des quatre autres instances indépendantes mise en place butte sur de multiples questions non réglées politiquement et juridiquement, telles que l’exercice d’une tutelle parlementaire dans un pays à tradition présidentielle et l’adoption de mécanismes de nomination de leurs membres⁶¹.
- L’incertitude qui pèse sur la mise en fonction d’une Cour constitutionnelle demeure, alors que le Parlement a adopté la loi relative à sa création en 2015⁶². Au-delà de son rôle d’ultime instance protectrice de l’État de droit, la Cour constitutionnelle permettrait le règlement des conflits permanents de compétences qui alimentent confusion et polarisation politiques à tous les niveaux (local, régional, national) et surtout en ce qui concerne l’exécutif. En assurant un

de la commission vérité et dignité pour traiter les cas de torture et d’intimidation par l’ancien régime (2013) ; mise en place d’une commission chargée de la refonte du code pénal et du code de procédure pénale (2014) ; loi sur la Cour constitutionnelle (2015) ; amendement de l’article 13 bis du code de procédure pénale qui réduit la durée de la garde à vue à 48 heures renouvelables une fois et introduit le droit à la présence d’un avocat; (2016) ; nouvelle loi sur l’accès à l’information, qui institue une autorité indépendante pour l’accès à l’information (2016) ; loi organique portant création du Conseil supérieur de la magistrature (2016); loi sur la protection des dénonciateurs (2017).

⁵⁷ Democracy Reporting International, 30 septembre 2019 la mise en œuvre de la constitution tunisienne au niveau du cadre juridique (2014-19) ; Index Ibrahim sur la Gouvernance en Afrique, fondé sur des données Bertelsmann Stiftung, Economist Intelligence Unit et Global Integrity (2011-2018, dernière année disponible). Voir matrice des preuves en annexe 1.

⁵⁸ Mission de la Justice, Projet de budget par objectifs de l’État pour 2021, p 22.

⁵⁹ Voir matrice des preuves en annexe 1.

⁶⁰ Tunisia International Election Observation Mission (2019 national elections), 2019, Final report by the Election Observation Mission (IEOM) of the National Democratic Institute (NDI) and the International Republican Institute (IRI). Élections présidentielles et législatives de 2019 en Tunisie, décembre 2019, The Carter Center : https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/tunisia-2019-final-report-fr.pdf

⁶¹ La mise en œuvre de la Constitution au niveau du cadre juridique tunisien, avril 2021, Democracy Reporting International : <https://democracy-reporting.org/wp-content/uploads/2021/04/web-FR-rapport-semestriel-2021-03.pdf>

⁶² Les effets de l’absence de la Cour constitutionnelle pendant la législature 2014-2019, décembre 2019, Democracy Reporting International : <https://democracy-reporting.org/wp-content/uploads/2020/08/2020-08-Tunisia-Effets-Abs-CC-Web-Fr.pdf>

rôle d’arbitrage des conflits qui affaiblissent l’action des pouvoirs publics, du Parlement et des municipalités, la Cour constitutionnelle limiterait certains blocages institutionnels.

En somme, les appuis de l’UE ont contribué au renforcement de l’Etat de droit (action des gouvernants encadrée par le droit : instances indépendantes, pouvoirs législatif et judiciaire, justice, droits de l’homme). Cet État de droit renforcé ne bénéficie pas encore de cette garantie ultime qu’offrirait l’entrée en fonction d’une Cour constitutionnelle, malgré l’action proactive de l’UE *via* ses instruments et le dialogue politique.

4.2.3. *Contribution à la réforme de l’administration publique*

L’UE a accompagné les autorités tunisiennes dans l’affinement de la réflexion sur la réforme de l’Etat jusqu’en 2020 via un contrat de réforme sectorielle en appui à la modernisation de l’administration publique (MAPU). La mise en œuvre de la stratégie de la fonction publique et de maîtrise de la masse salariale⁶³, adoptée par le Gouvernement en 2017 dans la lignée de la Constitution (2014) et du plan quinquennal, a connu des avancées timides. Le caractère sensible et politisé de cette réforme, la forte instabilité politique et institutionnelle, la difficulté à trouver un ancrage institutionnel propice à la conduite de la réforme et la résistance face au changement ont constitué des freins. Pour répondre à l’urgence de l’épidémie de COVID-19 et face au manque d’avancées sur les différents chantiers de la réforme, ce programme a été entièrement transformé en 2020⁶⁴.

Dans le cadre de la réforme fiscale engagée depuis 2014, des avancées ont été enregistrées au niveau de la simplification/modernisation de l’administration. Les progrès sur la relation administration/usagers, notamment en matière de digitalisation, ont été accélérés avec la crise COVID-19. Dans le cadre des mesures complémentaires du MAPU, huit revues fonctionnelles ont été conduites pour appuyer la réorganisation de la fonction publique. Cependant, les diagnostics et recommandations issus de ces revues n’ont pas bénéficié d’une appropriation suffisamment large et n’ont pas mené à des retombées organisationnelles pour l’administration.

Face aux défaillances structurelles du système de gestion des carrières, la stratégie de 2017 du Gouvernement fait de la meilleure gestion des ressources humaines (GRH) l’un de ses deux axes clés. Un projet de jumelage institutionnel franco-belge lancé en 2019 a repris certaines activités du MAPU et permis de susciter une prise de conscience sur différents volets, notamment : i) la structuration de la fonction ressources humaines (étude sur les freins à la mobilité) et le dialogue social ; ii) la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC, définition de domaines fonctionnels) ; et iii) la mobilité (adoption d’un décret sur la mobilité des fonctionnaires). Des avancées majeures n’étaient pas observées mi-2021, d’autant que la COVID-19 a significativement freiné le rythme de mise en œuvre de la réforme administrative.

Enfin, l’importance des entreprises publiques dans l’économie tunisienne, leur contre-performance et la confusion des rôles entre l’Etat régulateur et l’Etat opérateur ont amené le Gouvernement à s’engager dans une stratégie de réforme des entreprises publiques pour améliorer la gouvernance des entreprises publiques. Les contours de cette réforme, et plan d’actions associé, sont précisés dans un Livre Blanc (2018). Les avancées sont restées timides. En décembre 2019, le gouvernement, notamment appuyé par l’AFD via un prêt de politique publique, a adopté et soumis à l’ARP un projet de loi relatif à la gouvernance des contributions, établissements et entreprises publics pour professionnaliser les conseils d’administration des entreprises publiques. Le CPRS-MAPU a très peu abordé cette thématique, d’autant qu’il a été totalement transformé suite à l’épidémie de COVID-19.

⁶³ Voir le CJ3.1 pour le traitement de la masse salariale.

⁶⁴ Les trois tranches variables et les appuis complémentaires ont été transformés en une tranche fixe unique exceptionnelle décaissée au troisième trimestre 2020.

4.3. QE 3 – DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET EMPLOI

Champ de la question

Le modèle économique tunisien prévalant avant 2011 était caractérisé par une forte intervention de l’État visant à promouvoir le développement de secteurs d’activités axés sur les exportations et à faible valeur ajoutée et employant pour l’essentiel une main d’œuvre non qualifiée. Les circuits économiques étaient largement contrôlés, au profit de groupes influents. Les événements de 2011 ont fortement impacté le cadre macroéconomique et remis en question les pratiques de gestion des pouvoirs publics. A partir de 2011, les appuis de l’UE (financiers, techniques et en termes de dialogue sur les politiques et de dialogue politique) ont visé à stabiliser le cadre macroéconomique, à rendre le système économique et la gestion des finances publiques (GFP) plus transparents, à limiter les contrôles au profit d’une régulation des marchés permettant le développement d’un secteur privé (y compris agricole) à plus haute valeur ajoutée, à accroître la compétitivité de l’ensemble de l’économie tunisienne sur les marchés internationaux, en particulier sur les marchés européens, à orienter le développement économique sur des bases durables et à renforcer l’employabilité des tunisiens. La question vise à analyser la mesure dans laquelle les appuis de l’UE ont contribué à **améliorer le cadrage macro-économique** et à mettre en place les **conditions nécessaires au développement du secteur privé et de l’emploi**. La question se penche ensuite sur la mesure dans laquelle ces améliorations ont été déterminantes dans l’évolution des résultats observés en termes de croissance durable, et en particulier, en termes de développement du secteur privé et de l’emploi.

Réponse à la question

QE 3

Dans quelle mesure le soutien de l’UE a-t-il contribué à une croissance économique durable et génératrice d’emplois, en particulier en favorisant le maintien de la stabilité macroéconomique ainsi qu’un cadre incitatif pour le développement du secteur privé et de l’emploi ?

Au niveau **macro-économique**, les flux financiers des appuis budgétaires (AB) et de l’assistance macro-financière (AMF) ont contribué au financement i) d’une partie des déficits public et extérieur et ii) de la relance économique et sociale puis des réformes du plan de développement 2016-2020. La contribution de ces flux à l’élargissement de l’espace fiscal a été modeste, mais a permis l’injection de liquidités sous forme de dons et de prêts fortement concessionnels au cours d’une période extrêmement tendue sur le plan budgétaire. Les décaissements de la coopération UE-Tunisie sous AB et AMF ont représenté en moyenne 1,4% des recettes fiscales durant la période 2011-2019. Alors que les recettes fiscales se sont maintenues à un niveau moyen élevé (25% du PIB), la hausse exponentielle des dépenses de gestion, et en particulier des rémunérations, a mené à un creusement du déficit budgétaire à partir de 2012, qui a conduit à une envolée de l’encours de la dette publique (77,9% en 2018). Avec l’épidémie de COVID-19, la Tunisie a connu un dérapage du déficit budgétaire, qui oscille autour de 11% du PIB en 2020 et 2021. En 2017, le Gouvernement a adopté une stratégie visant à maintenir la trajectoire de la masse salariale vers l’objectif de 12,5 % du PIB en 2020, mais les demandes de départ volontaire et de départ anticipé ont été moins nombreuses que prévu et, suite à deux grèves générales, les autorités ont accepté en 2019 des augmentations salariales totalisant environ 1,3 % du PIB. Des embauches supplémentaires, notamment pour combattre la pandémie de COVID-19, ont conduit à un accroissement de la masse salariale de la fonction publique à 17,6 % du PIB en 2020. En matière de gestion des finances publiques, la mise en œuvre, en janvier 2020, de la nouvelle loi organique du budget – fortement soutenue par le PAR-5 et des appuis institutionnels - marque une réelle avancée. La Tunisie a également enregistré des avancées importantes en matière de transparence budgétaire jusqu’en 2015 avant de voir la situation se détériorer jusqu’en 2019 et avec l’épidémie de COVID-19.

En matière de **développement du secteur privé**, au cours de la période 2011-2018, les réformes du cadre des affaires, notamment appuyées par les PAR, ont été lentes et celles effectuées (p.e. nouvelle loi sur l’investissement de 2016) ont tardé à être pleinement effectives. La Tunisie enregistre en 2018 son plus mauvais classement suivant l’index *Doing Business* de la Banque mondiale. Plus récemment, le PACE (démarré en 2018) a appuyé avec succès des mesures en matière de facilitation du commerce et de renforcement du système qualité. Les programmes (MOBIDOC, PASRI, PCS-BERD, R&D Horizon 2020, Erasmus+) qui ont directement visé les bénéficiaires (entreprises, chercheurs, centres de recherche, étudiants) ont rencontré un grand succès et ont eu des effets très positifs : rapprochement entre recherche et entreprise, entreprises augmentant leur chiffre d’affaires, hausse des échanges Erasmus, etc.

Les résultats sont mitigés tant en termes de croissance et d'insertion dans le commerce international, avec une croissance réelle du PIB montrant une tendance plutôt à la baisse entre 2012 et 2019, s'établissant à 1% en 2019 (INS) et une diminution constante de la part des produits tunisiens dans les exportations mondiales, en tout cas jusqu'en 2017 où celle-ci atteint son plus bas niveau observé depuis 2000, en particulier sur le marché européen qui reste le premier partenaire commercial de la Tunisie. Les facteurs internes déterminants de cette croissance visés par la coopération européenne (compétitivité, dynamique d'investissement, accès au savoir et à l'innovation) montrent également une évolution mitigée. La dynamique des acteurs économiques tunisiens a par ailleurs été freinée par un ensemble de facteurs externes défavorables, en particulier l'insécurité, l'instabilité régionale, le contexte institutionnel peu porteur et l'environnement économique européen morose.

Dans le domaine de **l'emploi**, la coopération UE-Tunisie a évolué de manière significative au cours de la période. Dans un premier temps, la coopération a accompagné les systèmes centraux dans leur processus de réformes (au travers d'audit, de mise en place de suivi-évaluation, d'assistances techniques à la gestion budgétaire) sans que ces réformes n'aient encore totalement abouti (PAR 1 et 2, le PEFESE et EMORI). Elle a également permis la mise en œuvre d'activités plus ponctuelles dans le domaine de la formation (révisions de curriculum, formation et certification de formateurs/inspecteurs, création de cellule emploi dans les institutions d'enseignement), qui ont eu une efficacité mitigée. Dans un second temps, en parallèle du soutien au processus de décentralisation, la coopération a visé un soutien plus direct aux capacités d'intermédiation locales et à la révision de l'offre de formation locale (IRADA). Cette approche, quoiqu'ayant rencontré des réticences au niveau central, semble prometteuse pour le futur du soutien à l'emploi. Dans l'ensemble, le soutien de la coopération UE-Tunisie aux capacités d'intermédiation n'a toutefois pas permis de contrer les effets de la faible croissance du nombre d'offres d'emploi, fortement affectée par les chocs économiques observés en 2011 et 2015 et la COVID-19, et de la forte croissance de la population diplômée. Enfin, l'emploi a été soutenu au travers des programmes de soutien direct au développement du secteur privé (PACS-BERD), à une échelle limitée mais avec une création d'emploi avérée, pouvant servir d'exemple.

4.3.1. Contribution à l'amélioration de la gestion macro-économique

Les flux financiers des appuis budgétaires et de l'AMF ont contribué au financement i) d'une partie des déficits public et extérieur et ii) du programme d'urgence de relance économique et sociale du Gouvernement provisoire dans un premier temps puis à la politique et aux réformes identifiées dans le cadre du plan de développement 2016-2020. La contribution de ces flux à l'élargissement de l'espace fiscal a été modeste. Cependant, ces flux ont permis l'injection de liquidités sous forme de dons et de prêts fortement concessionnels au cours d'une période extrêmement tendue sur le plan budgétaire. Les décaissements de la coopération UE-Tunisie sous AB ainsi que l'AMF ont représenté en moyenne 1,4% des recettes fiscales entre 2011 et 2019. Les recettes fiscales se sont maintenues à un niveau moyen élevé (25% du PIB) au cours de la période 2011-2018, reflétant la bonne performance de l'administration tunisienne en termes de recettes fiscales. La hausse exponentielle des dépenses de gestion (+173%), et en particulier des rémunérations, a mené à un creusement du déficit budgétaire à partir de 2012, qui s'est établi en moyenne à 5,5% durant la même période. Par ricochet, l'encours de la dette publique s'est envolé de manière continue de 40,7% en 2011 à 77,9% en 2018.

La masse salariale de la fonction publique tunisienne a fortement augmenté, passant de 10,7 % du PIB en 2010 à 15,2% du PIB en 2018. Le Gouvernement a adopté en février 2017 une stratégie visant à maintenir la trajectoire de la masse salariale vers l'objectif de 12,5 % du PIB en 2020, qui repose sur l'absence de nouvelles augmentations de salaires jusqu'en 2020, sur des programmes de départs volontaires et sur des limites d'embauche strictes. Les demandes de départ volontaire et de départ anticipé ont été moins nombreuses que prévu ; et après deux grèves générales, les autorités se sont écartées de la politique de non-augmentation en février 2019, en acceptant des augmentations salariales totalisant environ 1,3 % du PIB. Des embauches supplémentaires (dont environ 40 % dans le secteur de la santé, notamment pour combattre la pandémie de COVID-19) ont conduit à une augmentation de la masse salariale de la fonction publique à 17,6 % du PIB en 2020. La maîtrise de la masse salariale a été au cœur de la facilité élargie de crédit du FMI (2016-2020), avec peu d'effets obtenus. Initialement soutenue par la coopération UE-Tunisie via le MAPU, ce dernier programme a été entièrement transformé en 2020 en une tranche fixe unique pour contribuer à maintenir la stabilité macro-économique du pays suite au choc lié à l'épidémie de COVID-19.

Les réformes de la gestion des finances publiques n'ont pas été une priorité marquée des gouvernements successifs du fait du contexte instable, hormis certaines, déjà bien lancées, qui se sont

poursuivies comme la gestion budgétaire par objectifs (GBO). Le principal moteur et élément directeur de la réforme a été la nouvelle loi organique du budget (LOB). Sa mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2020, suite à son adoption en janvier 2019 par l’ARP après une longue période de gestation, marque une réelle avancée. Mi-2021, les composantes techniques de la GBO étaient dans leur majorité mises en place. Le changement des comportements a, quant à lui, réellement débuté en 2020 avec la mise en application de la LOB. La coopération UE-Tunisie est reconnue comme l’acteur clé de l’accompagnement de cette réforme complexe, sensible et longue. Les indicateurs de tranche variable retenus, notamment au sein du PAR-5, et le dialogue lié à ces indicateurs ont joué un rôle d’accélérateur de la réforme. La coopération UE-Tunisie a également soutenu ce processus via un jumelage qui a permis de crédibiliser la réforme et un accompagnement technique qui a permis de travailler sur les préalables pour faciliter l’opérationnalisation de la LOB dès son adoption⁶⁵. En matière de transparence budgétaire, après des avancées importantes acquises fin 2015 avec la finalisation et l’adoption, par le Gouvernement, du projet de LOB, consacrant notamment la mise à disposition d’une documentation budgétaire proche des standards internationaux et des pouvoirs accrus de contrôle pour le Parlement et la Cour des Comptes, le score *Open Budget Index* de la Tunisie se dégrade jusqu’à la fin de la période. Ceci s’explique notamment du fait de la non publication de certains documents clé (i.e. cadre budgétaire), de retards dans la clôture des comptes et de faiblesses institutionnelles perçues dans la supervision par le Parlement et la Cour des comptes. Un recul en matière de transparence budgétaire est observé en 2020 et 2021 du fait de l’épidémie de COVID-19.

4.3.2. Contribution au développement du secteur privé

En appuyant le développement du secteur privé, la coopération UE-Tunisie a répondu à un enjeu important de transformation de l’économie tunisienne en un hub économique compétitif. La coopération UE-Tunisie a agi à plusieurs niveaux pour répondre à ce défi ; elle a apporté des incitants aux réformes à travers : i) différents programmes d’appuis budgétaires (PAR-1, PAR-2, PAR-4, PACE) ; ii) des appuis continus au renforcement du dispositif de qualité dans une logique de rapprochement de l’acquis communautaire ; iii) des appuis directs aux entreprises pour améliorer leurs capacités d’innovation et de gestion ; iv) une intégration dans les programmes européens, notamment H2020 et Erasmus ; v) un support pour le renforcement du système d’innovation.

Le bilan de la coopération UE-Tunisie en matière de développement du secteur privé est en demi-teinte. **Les réformes favorables au développement du secteur privé** ont été lentes et celles effectuées tardent à être pleinement effectives (nouvelle loi sur l’investissement de 2016 et nouvelle loi sur la concurrence et les prix de 2015, difficiles avancées en matière de simplification des autorisations). Des progrès sont néanmoins visibles sur certains volets spécifiques, notamment en ce qui concerne la facilitation de la création d’entreprises et la structuration d’un système qualité. Globalement, l’objectif principal de levée des nombreuses barrières au développement de l’activité des acteurs privés sur le marché tunisien est loin d’être atteint.

Les différents programmes **en appui direct aux entreprises** (PASRI, Pacs-BERD, Mobidoc) ont globalement atteint leurs objectifs avec des effets positifs pour les entreprises bénéficiaires. Le professionnalisme et l’expertise des structures en charge de ces interventions expliquent ces bons résultats. Cependant, le nombre d’entreprises touchées reste relativement faible pour avoir un impact global visible et le programme PACS Berd n’a pas réussi à mobiliser des entreprises dans les zones reculées.

La participation de la Tunisie au programme Horizon 2020 constitue un succès à souligner. Avec 90 participations dans le cadre de 71 projets favorablement sélectionnés, la Tunisie se classe première parmi les principaux partenaires de la région MENA en termes de financement obtenu dans Horizon 2020. Cette dynamique permet à la Tunisie de s’intégrer activement dans l’effort de recherche au niveau des leaders européens ce qui constitue un des leviers de développement des secteurs d’avenir. Par contre, la très faible participation du secteur privé aux appels à projets reste un gros point faible. Permettant aussi une intégration plus poussée de la Tunisie dans le voisinage européen, la participation à Erasmus+, a été un succès avec un triplement du nombre d’échanges en projet mobilité au cours de la période 2017-2019, concernant en majorité des étudiants.

⁶⁵ Voir étude de cas n°2, Annexe 10.

Les résultats des interventions menées pour améliorer l'efficacité du système national d'innovation sont quant à eux limités. Si le PASRI a permis de mieux appréhender les forces et faiblesses du dispositif de soutien à la recherche et à l'innovation ainsi qu'un rapprochement entre les acteurs publics clé du dispositif, le système d'innovation tunisien, reste caractérisé par un éparpillement des structures, un manque de synergies entre les acteurs et des structures intermédiaires trop peu efficaces. L'absence d'une stratégie recherche et innovation (R&I) ambitieuse se fait également toujours sentir. Les discussions avec différentes parties prenantes font ressortir un certain consensus sur les freins aux réformes. En dehors des raisons liés au contexte politique instable et plus récemment à la crise induite par l'épidémie de COVID-19, les principales raisons évoquées sont le manque d'adhésion aux réformes et la protection des intérêts acquis.

Globalement, au vu de ce bilan plutôt mitigé en termes de redynamisation des facteurs internes déterminants de la croissance visés par la coopération UE-Tunisie (compétitivité, dynamique d'investissement, accès au savoir et à l'innovation), il n'est pas surprenant de constater que la croissance de l'économie tunisienne est restée modeste sur la période. La croissance du PIB a atteint au mieux 2,5% au cours de la période, freinée en particulier par des mauvaises performances de l'industrie manufacturière. De nouvelles perspectives plus positives en 2017 et 2018 ont permis de renouer avec une croissance au-dessus de 2,5% en 2018. En 2019, la croissance a, à nouveau, faibli (1%) montrant la fragilité du processus en cours. En 2020, la contraction du PIB aurait atteint 8,8% (suivant l'INS) faisant de la Tunisie un des pays les plus touchés par les effets de la pandémie. Les moteurs de croissance sont restés mal orientés tout comme les facteurs externes. Le **taux d'investissement** a poursuivi sa baisse amorcée dès 2010 jusqu'en 2017, avec un recul essentiellement au niveau du secteur privé. La **dynamique de recherche et d'innovation** dans le pays évolue lentement et peine à atteindre les entreprises. Après la hausse observée entre 2000 et 2010, les **exportations tunisiennes** ont vu leur place dans le commerce international chuter jusqu'en 2017 où elles ont atteint leur plus bas niveau depuis 2000, en particulier sur le marché européen qui représente 75% des débouchés de la Tunisie. Parmi les secteurs les plus touchés, on relève la branche du textile et les services du tourisme et des transports.

De nombreux facteurs ont joué pour expliquer le peu de retours des appuis de la coopération UE-Tunisie sur la situation économique d'ensemble et sur les perspectives immédiates de croissance. Le contexte international morose, marqué par la faiblesse de la demande européenne, ainsi que les risques sécuritaires et les attentats sur le sol tunisien n'ont pas aidé à ramener la confiance et à exercer un effet d'entraînement sur les entreprises. Les appuis directs ont contribué à renforcer les capacités des bénéficiaires mais dans la limite de leurs rayons d'action qui restent modestes au vu des enjeux. Ce sont les limites provenant du cadre politique et institutionnel interne qui ont constitué le principal frein à la mise en œuvre des réformes attendues. Dans ce cadre, les interventions de la coopération UE-Tunisie n'ont eu qu'un effet de levier limité sur les réformes touchant les entreprises, en raison aussi de difficultés à positionner l'ensemble des interventions dans une stratégie plus globale de voisinage.

4.3.3. Contribution à l'amélioration des politiques d'emploi

La coopération UE-Tunisie a visé – à travers les PAR-1 et 2, le PEFESE, EMORI et IRADA, mais aussi dans une moindre mesure le PAR-4 et EU4Youth - l'amélioration de la formation (augmentation des compétences utiles acquises), l'amélioration de l'offre de formation (augmentation de la correspondance entre les compétences visées par la formation et les besoins du marché) et l'amélioration de l'intermédiation entre offre et demande d'emploi. Les activités menées ont consisté principalement en un renforcement des systèmes centraux (audit, mise en place de suivi-évaluation, assistances techniques à la gestion budgétaire, etc.) mais aussi en des activités plus ponctuelles (révisions de curriculum, formation et certification de formateurs/inspecteurs, création de cellule emploi dans les institutions d'enseignement). Les activités visant le renforcement des systèmes centraux n'ont pas encore produit tous leurs effets et ne sont donc pas encore à même de produire des effets visibles sur l'employabilité des bénéficiaires finaux. Par ailleurs, les activités ayant visé des effets plus directement identifiables ont eu une efficacité mitigée (p.e. programmes d'insertion professionnelle AMAL-1 et 2 mis en place en 2011 au travers du PAR-1 atteignant des objectifs d'accompagnement davantage social que professionnel; retards significatifs des programmes d'insertion CIVP et PEE appuyés par les PAR-1 et 2; renforcement de filières techniques sous le PEFESE ou collecte de données statistiques pour améliorer la connaissance des besoins du marché sous le PEFESE et les PAR-1 à 4). Le programme IRADA a présenté une approche régionale

innovante et intéressante qui s’est heurtée à de fortes résistances aux changements de la part des instances centrales. Ce programme a en conséquence subi des retards de mise en œuvre importants mais des résultats probants ne sont pas à exclure dans les années à venir.

La situation de l’emploi ne s’est pas améliorée au cours de la période sous revue, principalement à cause de facteurs contextuels sur lesquels la coopération UE-Tunisie n’a, de fait, peu ou pas de prise. Le marché de l’emploi tunisien a été caractérisé par un taux de chômage élevé et en hausse des jeunes diplômés et des femmes au cours de la période 2011-2019 ainsi que par une part croissante des diplômés dans la population au chômage, et ce alors que le nombre total de personne en emploi a connu une croissance quasi constante. Ces observations peuvent être expliquées par la faible croissance du nombre d’offres d’emploi, fortement affectée par les chocs économiques observés en 2011 et 2015, par la forte croissance de la population diplômée, principalement due à des évolutions démographiques et sociologiques, et par des difficultés récurrentes dans l’intermédiation entre l’offre et la demande d’emploi. La coopération UE-Tunisie a visé avec un certain succès la création d’emploi au travers du soutien au développement du secteur privé dans certaines régions et/ou secteurs (notamment au travers du programme de la BERD financé par le PACS et au travers d’IRADA, dans la limite de la portée de ces programmes). La rencontre entre l’offre et la demande d’emploi a aussi été visée par plusieurs interventions de la coopération UE-Tunisie, principalement dirigées vers l’adéquation de la formation au besoin du marché du travail et l’amélioration des politiques actives du marché du travail mais sans que les résultats de ces programmes soient en mesure de contrer les effets importants du contexte et de son évolution tels que la faible croissance économique et les évolutions socio-démographiques ayant conduit à une augmentation des diplômés.

4.4. QE 4 – COHESION SOCIALE ET TERRITORIALE

Champ de la question

Le contexte tunisien prévalant avant 2011 était marqué au niveau institutionnel par une forte centralisation du pouvoir, une faiblesse de la participation des populations aux politiques publiques à tous les niveaux, par une déconnexion entre le local et le national, mais également par des inégalités territoriales importantes (en terme d’accès aux services, d’emplois etc...). Tous ces éléments ont contribué aux mobilisations populaires qui ont amené au changement de régime. La transition politique a également été marquée par une prise de conscience croissante, portée par un certain nombre d’acteurs de la société civile, des enjeux environnementaux, particulièrement dans certaines régions du pays particulièrement impactées par les pollutions. A partir de 2011, à la faveur d’une volonté politique affirmée des autorités de transition en faveur de plus de décentralisation et de participation des populations, mais aussi à la faveur de l’émergence d’une société civile dynamique notamment dans les territoires ruraux et les quartiers défavorisés, la coopération UE-Tunisie a visé à contribuer à réduire les inégalités entre les régions de l’intérieur et les régions côtières, et à rétablir la confiance entre les citoyens et leurs autorités notamment au niveau local afin d’améliorer le climat social. La question vise ainsi à analyser la mesure dans laquelle la coopération UE-Tunisie a contribué à un **développement plus équilibré, inclusif et durable des territoires** dans le cadre d’un renforcement de la décentralisation et d’une gouvernance locale plus participative, mais également à une **meilleure protection et inclusion sociale**, notamment des plus vulnérables et en particulier en matière d’accès aux soins et à une **réduction des inégalités de genre et de celles liées à l’âge**.

Réponse à la question

QE 4

Dans quelle mesure le soutien de l’UE a-t-il contribué à un développement plus équilibré, inclusif et durable des territoires, à une réduction des inégalités sociales et à un renforcement de la cohésion sociale ?

Entre 2011 et 2019, la coopération UE-Tunisie en matière de **développement équilibré, inclusif et durable des territoires, de réduction des inégalités sociales et de renforcement de la cohésion sociale** a contribué à accompagner le **processus de décentralisation** « par le haut », en soutenant des réformes de fond : communalisation de l’ensemble du territoire national, promulgation du code des collectivités locales et de ses premiers décrets d’application, organisation des élections locales. Un appui « par le bas » a également été apporté à travers le soutien à des initiatives de **démocratie participative**, de concertation et de planification à l’échelle locale, en particulier dans les nouvelles communes. Dans certains territoires reculés ou en périphérie des zones urbaines, la coopération UE-Tunisie a parfois

apporté un soutien concret et rapide à l'amélioration du cadre de vie ainsi qu'à l'activité économique et à l'emploi.

Néanmoins, le décalage entre le rythme des appuis de la coopération UE-Tunisie et le calendrier effectif de la décentralisation (organisations locales repoussées à plusieurs reprises, absence de textes réglant les conditions du transfert et du partage des compétences ainsi que du financement des collectivités, etc.), ainsi qu'un défaut d'appréciation de l'état des communes au lendemain de la révolution, ont limité la portée de certaines actions. Au cours de la période évaluée, les disparités socio-économiques historiques entre territoires de l'intérieur et du littoral demeurent importantes.

Dans le domaine de la santé, la coopération UE-Tunisie auprès des gouvernorats défavorisés s'est traduite par une augmentation du nombre de centres de santé de base (et une amélioration de l'équipement de ceux-ci) ainsi que la création de centres intermédiaires mais elle n'a pas permis de régler des difficultés structurelles relatives à la formation et à la disponibilité de main d'œuvre qualifiée, compromettant ainsi les résultats attendus en terme d'amélioration de l'accès aux soins.

L'objectif de **réduction des inégalités entre les femmes et les hommes** a fait l'objet d'un engagement fort de l'UE à partir de 2014, mais les écarts en matière d'emploi et de revenus restent structurellement importants. Pour ce qui concerne le **soutien à la jeunesse**, la coopération UE-Tunisie a engagé en fin de période un programme ambitieux d'appui à l'élaboration d'une politique nationale, multisectorielle et coordonnée en direction des jeunes, dont les résultats et les effets devront être appréciés dans la durée.

4.4.1. Contribution au processus de décentralisation et au renforcement de la gouvernance locale

La contribution de la coopération UE-Tunisie à la mise en œuvre de la décentralisation, de la gouvernance locale et de la déconcentration est contrastée. Les appuis de la coopération UE-Tunisie ont consisté, d'une part, en un soutien « par le haut ». Ce soutien a été apporté sous la forme d'un appui budgétaire et a été déterminant pour la mise en œuvre des dispositions de la Constitution que sont la promulgation du code des collectivités locales et de ses premiers décrets d'application, ainsi que pour la préparation des élections locales de 2018. L'action de la coopération UE-Tunisie a également contribué de manière très directe au processus de décentralisation à travers un soutien au financement du fonctionnement des communes ainsi qu'au financement de la formation des élus et du personnel technique et administratif. D'autre part, l'action de la coopération UE-Tunisie s'est traduite par un soutien « par le bas », à travers un appui aux autorités locales ainsi qu'à la société civile, principalement sous la forme de projets, pour initier ou soutenir des démarches de gouvernance participative à l'échelle locale. Le décalage entre le rythme des appuis prévus par la coopération UE-Tunisie et le calendrier effectif de la décentralisation (organisations locales repoussées à plusieurs reprises, absence de textes réglant les conditions du transfert et du partage des compétences ainsi que du financement des collectivités, etc.), ainsi qu'une prise en compte insuffisante des contraintes auxquelles les collectivités locales sont confrontées, a toutefois limité la portée de certains appuis et leurs effets à moyen et long terme.

4.4.2. Contribution au développement territorial équilibré, durable et inclusif

En parallèle des appuis aux réformes de long terme dans le domaine de la décentralisation, la coopération UE-Tunisie en faveur d'un développement territorial équilibré, durable et inclusif a permis, dès le début de la période évaluée, d'apporter un soutien concret et rapide à l'activité économique et à l'emploi dans certains territoires défavorisés de la Tunisie (milieu rural et quartiers). A partir de 2016, la coopération UE-Tunisie dans ce domaine a également pris la forme d'un soutien au processus de concertation et de planification à l'échelle locale, en particulier dans les territoires nouvellement communalisés. Les disparités socio-économiques (et anciennes) entre territoires de l'intérieur et du littoral demeurent toutefois importantes : la diminution de la pauvreté poursuit son élan sur l'ensemble du territoire national mais les écarts en termes d'accès à l'emploi et de revenus entre les gouvernorats de l'intérieur et ceux du littoral demeurent importants. Il est difficile de déterminer le niveau de contribution de la coopération UE-Tunisie à un développement territorial plus équilibré, durable et inclusif car les interventions de la coopération UE-Tunisie sont parfois très localisées, et il n'existe pas toujours de données désagrégées à cette échelle. Par ailleurs, certaines interventions ont réellement démarré en fin de période il est donc prématuré d'évaluer leurs résultats en terme de développement économique territorial durable.

4.4.3. *Contribution au renforcement de la protection et de l’inclusion sociale*

Les produits des appuis apportés par la coopération UE-Tunisie n’ont que partiellement contribué au renforcement de la protection et de l’inclusion sociale, notamment dans le domaine de la santé. Après s’être centrée sur la réforme de l’assurance maladie, la coopération UE-Tunisie en matière de protection sociale et de santé a soutenu, à partir de 2011, l’accès aux soins de santé de première ligne dans les 13 gouvernorats de l’intérieur du pays. Ces appuis ont notamment concerné le développement de l’offre de services des centres de santé de base et la construction et l’équipement des centres de santé intermédiaires à l’échelle des gouvernorats. Ces appuis ont pris la forme de développement d’infrastructures, de fourniture d’équipements médicaux et de laboratoire ainsi que de fourniture de véhicules de transport. Le produit de ces appuis matériels sont globalement positifs. En parallèle, la coopération UE-Tunisie a apporté un appui institutionnel sous la forme d’assistance technique auprès du ministère de la Santé. Les appuis apportés par la coopération UE-Tunisie n’ont pas été suffisamment articulés entre eux et avec les politiques à un niveau national. Bien qu’il s’agissait d’un objectif du volet santé du programme d’appui aux zones défavorisées (PAZD II), les appuis de la coopération UE-Tunisie n’ont pas permis de renforcer la planification stratégique de l’Etat en matière de gestion et de formation des professionnels de santé, en particulier des spécialistes. Dans certains territoires d’intervention de la coopération UE-Tunisie, cette insuffisance a abouti au déséquilibre de l’offre de soins de santé, à l’inverse du résultat recherché.

4.4.4. *Contribution au renforcement de l’égalité entre générations et entre femmes et hommes*

La contribution des appuis de la coopération UE-Tunisie au renforcement de l’égalité entre les femmes et les hommes est satisfaisante. A partir de 2014, ces appuis se sont renforcés et ont pris la forme d’un soutien au ministère de la Femme, de la famille, de l’enfance et des séniors (MFFES). Cet appui a contribué à une meilleure prise en compte des questions de genre au plan institutionnel. La coopération UE-Tunisie a également soutenu la promulgation de la loi organique n° 2017-58 du 11 août 2017 relative à l’élimination de la violence à l’égard des femmes et l’élaboration de ses décrets d’application. Au plan local, les avancées en matière de participation des femmes et de prise en compte de leurs intérêts sont importantes. La représentation des femmes au sein des conseils municipaux avait déjà largement progressé dans les décennies précédant la révolution mais cette participation a fait un bond en avant en 2018 avec 47 % de femmes élues lors des élections municipales. Le principal facteur explicatif de cette progression est la réforme législative conduite en 2016 par l’ARP imposant la parité sur les listes électorales. L’action de la coopération UE-Tunisie en matière de renforcement de capacités des femmes a favorisé, dans certains territoires, la participation des femmes à la vie politique, économique et sociale locale. L’effectivité de cette participation à la gouvernance locale nécessiterait toutefois d’être davantage investiguée, ce que n’ont pas permis les conditions de déroulement de la phase de terrain de la présente évaluation.

En ce qui concerne le renforcement de l’égalité entre les générations, l’engagement de la coopération UE-Tunisie marque un tournant à partir de 2016 avec le lancement d’un ambitieux programme (60 M€) visant à soutenir la mise en place d’une approche multisectorielle et coordonnée des politiques conduites en direction des jeunes. Au niveau des communes, le programme ambitionne de créer un mécanisme durable de participation des jeunes à la concertation et à la programmation locale. Le programme ayant démarré en 2019, il est toutefois prématuré de prétendre en évaluer les résultats. Néanmoins, les travaux qui ont pu être menés en matière d’évaluation d’impact dans les quartiers et territoires défavorisés semblent confirmer la contribution des interventions à la réduction des inégalités⁶⁶.

⁶⁶ David A. (coord.), Morabito C., Negre M., Nino-Zarazua M., 2021, *The distributional impacts of development cooperation projects*, Research papers n°208, AFD-éditions, 58 p. L’étude traite du projet Proville-2 mis en oeuvre par l’AFD et qui est intervenu sur 140 districts avec le soutien de 30 M€ de la coopération UE-Tunisie et d’un financement de 77 M€ de la BEI.

4.5. QE 5 – MOYENS ET DEMARCHES D’INTERVENTION

Champ de la question

Cette question est transversale à l’ensemble de la logique d’intervention. Elle vise à appréhender le **degré d’adéquation** de l’aide vis-à-vis des objectifs poursuivis par la stratégie de coopération, en accordant une attention particulière aux modalités de mise en œuvre et aux moyens mobilisés. Elle examine l’ensemble du dispositif de coopération dans un sens élargi : gamme des modalités mobilisées, agencement de l’AB, combinaison entre-elles, procédures, rôle de l’assistance technique, fonctionnement des instances de dialogue et de concertation, et ce de façon dynamique, en s’ajustant aux évolutions du contexte et en accompagnant le renforcement des capacités.

Réponse à la question

QE 5	<p><i>Dans quelle mesure les capacités et les mécanismes européens de programmation et de coordination, ainsi que la combinaison des instruments et des modalités de mise en œuvre coopération entre l’UE et la Tunisie étaient-ils adaptés pour l’atteinte des résultats ?</i></p>
<p>Les contributions mises en évidence dans les questions sectorielles sont à mettre en lien avec la capacité de réaction que la coopération UE-Tunisie a eu pour augmenter rapidement son volume d’activités après la transition démocratique. Ce faisant, au niveau de l’efficacité, elle a été confrontée à des retards dans la mise en œuvre des moyens, notamment du fait d’une certaine dispersion des secteurs couverts, d’un déficit récurrent en ressources humaines durant la période évaluée ainsi qu’aux faiblesses dans les capacités des partenaires tunisiens.</p> <p>La coopération UE-Tunisie a su adapter la combinaison des instruments mobilisés afin de répondre aux urgences de la transition dès 2011, mais aussi, plus récemment, à la détérioration de la situation macroéconomique en raison de l’instabilité que le pays a connu. L’UE a favorisé le recours à l’appui budgétaire du fait des volumes financiers à gérer, de l’intérêt de l’instrument comme vecteur de réformes, des contraintes en ressources humaines à la Délégation et au sein des institutions tunisiennes, et de la demande tunisienne pour ce type d’aide. Des lourdeurs importantes ont été rencontrées par les partenaires dans la gestion des appels à propositions destinés à accompagner et renforcer les capacités de la société civile.</p> <p>Les appuis budgétaires sont venus en appui à la stabilisation macro-économique dans une période de fragilité économique à travers des dons et ont constitué un accélérateur sur les aspects techniques des réformes grâce à leurs conditions particulières. Les interventions de type projet ont permis d’approfondir le diagnostic « au plus près des besoins » à l’échelle locale par les actions menées avec les organisations de la société civile (OSC) et ce, avant la formulation de programmes plus ambitieux à l’échelle nationale. L’appui aux OSC a permis d’accompagner les institutions publiques pour la mise en place de réformes dont la demande était soutenue par les organisations de la société civile partenaires de la coopération UE-Tunisie. Les actions sous forme d’appels à propositions destinés à accompagner et renforcer les capacités de la société civile ont pu, néanmoins, être limitées en raison des contraintes en ressources humaines.</p> <p>Les résultats des analyses ne permettent pas de répondre de façon globale et définitive sur la contribution de la formation et des appuis techniques de la coopération UE-Tunisie au renforcement des capacités des partenaires. En effet, cette contribution dépend de façon très étroite du cadre dans lequel ces appuis ont été apportés. Parfois, les jumelages et dialogues de pair à pair ont pu contribuer au renforcement de capacités quand existaient des dynamiques de changement dans les institutions concernées, parfois cette contribution est demeurée faible faute d’appropriation (formation-information uniquement).</p>	

4.5.1. Niveau d’efficacité de la programmation

Des données reconstituées dans l’inventaire des décisions, il apparaît que la coopération UE-Tunisie a été réactive face aux événements, notamment dans l’appui à la transition démocratique après 2011, ce qui a permis une augmentation rapide, puis un doublement des paiements après 2011.

Ceci étant, une majorité des projets a souffert de retards dans leur mise en œuvre. Les principales raisons sont : i) le déficit de personnel qualifié dans les institutions partenaires ; ii) la lourdeur des processus de décision dans la plupart des organes de l’État et, enfin, iii) les changements fréquents de

personnel dans les administrations supérieures de l’État qui tendent à geler ou retarder les décisions. Les revues ROM pointent un manque de mesures et d’initiatives pour assurer un financement durable et le renforcement des capacités pour la poursuite des actions après la fin des projets. De ce fait, de nombreuses actions ont dû voir, dans leur mise en œuvre, leur durée prolongée. Ces retards ont parfois été du au contexte instable (attentats, tensions sociales) ou aux difficultés rencontrées par les autorités politiques (p.e. recouvrement des redevances eau), à l’absence de cadre sectoriel de référence, aux manques de capacités des partenaires (entreprises publiques type RFR) ou de leur appropriation de certaines actions (jumelages). Ces différents éléments se cristallisent parfois dans la notion de « capacités d’absorption » qui, selon différentes personnes interrogées, seraient atteintes voire dépassées en Tunisie.

Des facteurs de retard sont plus spécifiques à l’UE. Ils concernent les limitations en crédit de paiement ou la concurrence entre Etats membres (EM) dans certains secteurs sensibles. Des réformes internes à l’UE ont également engendré des retards (traduction en français des nouveaux modes de contrat et besoins induits de formation au niveau des partenaires) et des propositions ont été avancées pour y remédier au niveau de la programmation (sur deux ans).

Les mécanismes de dialogue tripartite adopté en comité et sous-comités ont permis de renforcer la programmation en général et dans les secteurs de la coopération UE-Tunisie. D’une part, le dialogue avec le Gouvernement a, en général⁶⁷, réussi à débloquer les programmes en difficultés. Selon certains entretiens, le dialogue autour des conditions de l’appui budgétaire général n’a pas été vraiment effectif en raison du trop grand nombre de mesures adoptées. D’autre part, certains programmes de coopération ont été ralentis du fait des faibles capacités des partenaires, du faible engagement des parties-prenantes et des retards dans la passation des marchés.

Les informations recueillies font état du bon fonctionnement des mécanismes de suivi en appui au fonctionnement des instances et de la coordination au niveau de l’UE (« feu rouge » et décision modificative dans le suivi de certains projet comme le PACE ; adoption d’un plan spécifique suite à l’audit CCE, etc.). Les audits financiers sur les projets semblent avoir été effectifs en matière de qualité et de rapidité, mais les missions de suivi ROM n’ont pas pu toujours être assurées ou les compétences mobilisées n’ont pas donné satisfaction.

Un point constaté sur l’ensemble de la période est celui du retard récurrent dans le renforcement des ressources humaines au niveau des sections « Coopération » et « Finances-contrats » de la Délégation. Qu’il s’agisse de la montée en volume du portefeuille, de l’ouverture du pays à de nouveaux instruments, des nombreuses interactions à entretenir avec les autres institutions et programmes européens, des questions transversales à prendre en compte (genre), du traitement de la visibilité ou de la mise en place des nouvelles orientations comme le *Green deal*, il semble que la capacité d’anticipation et d’adaptation ait systématiquement été traitée avec retard au niveau de l’UE.

Ce constat est à mettre en lien avec le grand nombre de domaines couverts par la coopération UE-Tunisie. Mais il renvoie, de fait, à l’adéquation entre les objectifs de cette coopération, en particulier depuis la Communication conjointe de 2016 et les moyens qui lui ont été alloués. Les résultats attendus de l’appui dépendent effectivement de la qualité de la gestion de ce dernier mais doivent aussi être mis en relation avec les moyens qui y sont affectés. Or, le manque récurrent de moyens, notamment en matière de ressources humaines, a eu des conséquences de par le choix des instruments et la capacité de la coopération UE-Tunisie à les accompagner.

Au-delà de cette question de l’adéquation entre objectifs de la coopération UE-Tunisie et les moyens humains affectés à la Délégation, il n’a pas été observé de difficultés particulières dans les relations entre Délégation, siège et autres directions de l’UE et ce, pas plus avec DEVCO avant 2014 qu’avec la DG-NEAR ensuite.

4.5.2. *Gestion des appuis budgétaires*

La coopération UE-Tunisie a déployé 14 programmes d’appui budgétaire en soutien à la stratégie nationale de transition, puis en accompagnement du plan de développement 2016-2020. Les PAR-1 à

⁶⁷ Les appréciations sur le dialogue font état de périodes plus ou moins favorables au gré des renouvellements politiques (voir CJ12).

5 se sont explicitement inscrits dans l’accompagnement du processus de transition tunisien dans ses différentes phases, en mettant l’accent sur la stabilisation du cadre macro-budgétaire ainsi que sur la mise en place de réformes plus structurelles dans le contexte de transition. A partir de 2016, la coopération UE-Tunisie a déployé successivement sept CPRS pour appuyer l’évolution du processus démocratique du pays, et plus particulièrement certains axes stratégiques du plan quinquennal 2016-2020.

Les montants financiers engagés sous forme d’AB ont été conséquents (731,9 M€). La coopération UE-Tunisie a également prévu un important volet d’appui complémentaire (130 M€), notamment sous les CPRS. La prévisibilité des décaissements a été moyenne, avec un total décaissé de 677,16 M€ (soit 16,7% des montants engagés au titre des tranches variables non décaissés) et 23% des montants décaissés reportés à l’année fiscale suivante.

Les AB ont fait preuve d’adaptabilité à l’évolution du processus de transition, notamment les SRBC : avenants signés pour presque tous les programmes, allocation de tranches fixes seules et définition d’indicateurs de processus accompagnant un processus de transition du fait du contexte de crise pour les PAR 1 et 2, etc.

Pour répondre à l’urgence du choc macroéconomique lié à l’épidémie de COVID-19, la coopération UE-Tunisie a mobilisé en 2020 de façon flexible des montants financiers conséquents sous forme d’AB. Elle a adapté quatre des six CPRS en cours et signé trois nouveaux CPRS, qui ont aussi visé à soutenir le pays dans sa réponse à la COVID-19. La prévisibilité des décaissements d’AB effectués en 2020 a été plutôt bonne, avec 230,2 M€ sur les 240,4 M€ versés qui ont été décaissés sous forme de tranche fixe. L’UE a également signé un troisième prêt d’AMF exceptionnel avec la Tunisie en novembre 2020. Le premier versement, non sujet à des conditions particulières du fait de l’urgence de la situation, a été effectué en juin 2021, une fois le projet de loi relatif au prêt ratifié par l’ARP.

Les appuis budgétaires sont venus en appui à la stabilisation macroéconomique dans une période de fragilité économique à travers des dons et ont constitué un accélérateur sur les aspects techniques des réformes, notamment grâce à leurs conditions particulières. Les parties prenantes tunisiennes ont souligné l’importance de l’effet « accélérateur » dans le contexte tunisien où des reports relatifs à l’adoption et à la mise en œuvre des réformes sont le plus souvent observés. A titre d’exemple, la LOB a été adoptée par l’ARP avec trois ans de retard par rapport à la date initialement escomptée. La pression exercée par l’UE, qui a reporté les derniers décaissements sous le PAR5 et l’AMF-2 jusqu’à l’adoption de la LOB (Octobre 2019) a été déterminante dans l’adoption de cette loi.

La conception des AB a montré certaines limites, également soulignées de façon plus générale par la Cour des Comptes (CCE, 2017), notamment : i) le manque d’implication active de la partie tunisienne, en particulier des départements techniques lors de la formulation des programmes, qui reflète des faiblesses structurelles de l’administration à piloter des réformes et à assurer une coordination intersectorielle; ii) l’ambition des programmes accompagnant des réformes structurelles et le rapprochement avec l’acquis communautaire avec des indicateurs de tranche variable principalement axés sur des mesures à court terme et non sur les effets des réformes et/ou les résultats visés dans les secteurs visés ; iii) la multitude de secteurs couverts par les programmes, qui reflète la volonté de couvrir de vastes besoins mais aussi une dispersion de l’aide et iv) le nombre trop élevé /important d’indicateurs utilisés par tranche variable.

4.5.3. Contribution au renforcement des capacités

Comme cela a déjà été mentionné, la prise en compte des besoins par la coopération UE-Tunisie a reposé pour l’essentiel sur l’organisation et la mise en place d’un dialogue tripartite en comité et sous-comités de l’accord d’association. Ce dialogue a à la fois permis de faire émerger une demande plus objective au niveau des pouvoirs publics après 2011. De plus, les projets mis en œuvre grâce, notamment, aux lignes thématiques avec les OSC, ont permis de mieux connaître les attentes des acteurs tunisiens afin de renforcer les capacités de ces partenaires dans l’ensemble du dispositif de la coopération UE-Tunisie.

La coopération UE-Tunisie est principalement mise en œuvre selon un mode de gestion indirecte : i) par les différentes autorités et organismes nationaux qui disposent des compétences techniques suffisantes pour gérer des programmes complexes en utilisant les règles et procédures de l’UE ; ii) à travers la gestion déléguée aux agences des Etats-membres, aux agences des Nations-Unies ou à des

institutions financières internationales sur base de leur expertise dans les domaines concernés et en commun accord avec les autorités tunisiennes. La gestion directe ne concerne, à Tunis, que les contrats de subvention octroyés aux organisations de la société civile suite aux appels à propositions ainsi que, à Bruxelles, les financements alloués sur les lignes thématiques. Dans ce cadre, les modalités de mise en œuvre de la coopération UE-Tunisie semblent globalement adaptées aux capacités de gestion locale et ont rarement été accompagnées par la création d'unités de gestion de projets (UGP) parallèles à l'appareil administratif, ce qui assure une meilleure appropriation et un ancrage dans les institutions. Quand cela a du être le cas, ces unités ont pu être considérées comme des facteurs de blocage dans l'efficacité des interventions⁶⁸.

Ce faisant, l'efficacité des interventions de coopération repose fortement sur le fonctionnement et la gouvernance des contreparties ainsi que sur le dialogue établi entre les services de l'UE et ces dernières. L'importance de cet appui et d'un suivi constant de la part des services de l'UE est constaté pour de nombreux programmes (IRADA, RSS, appuis budgétaires, programme égalité hommes-femmes, cf. EAMR, 2018). Ces éléments – fonctionnement des contreparties, capacités de suivi DUE – constituent, de fait, des éléments constitutifs de la « capacité d'absorption » ainsi que des capacités techniques et institutionnelles dans l'ajustement des modalités de mise en œuvre de la coopération UE-Tunisie. Ils affaiblissent l'appropriation et, in fine, l'impact des interventions de la coopération UE-Tunisie.

Les résultats ne permettent pas d'apprécier de façon globale la performance des démarches de formation appuyées par la coopération UE-Tunisie. Si la question des capacités des différentes contreparties tunisiennes a été posée, peu d'éléments rendent compte des actions menées pour répondre à cet enjeu de façon globale. Les actions menées semblent de nature plus ponctuelle et individuelle que relevant d'un programme de formation systématique, concerté avec les partenaires, notamment au niveau des autorités publiques. La réticence de certains partenaires à engager une dynamique de coopération sur ces sujets peut faire l'objet d'une sensibilité forte en termes de souveraineté comme cela semble être le cas au niveau du ministère de l'Intérieur ou de certains ministères sociaux. Le cas du PASC, de l'accompagnement des OSC et des démarches mises en œuvre avec les autorités locales relèvent d'une dynamique plus prometteuse.

L'étude a mis en évidence l'importance de l'assistance technique comme outil du renforcement de capacité, souvent couplée à l'appui budgétaire général et sectoriel. Deux types d'instruments sont mobilisés. Le premier est le TAIEX⁶⁹. Basé sur le « partage des bonnes pratiques », le TAIEX se veut plus flexible que le jumelage, l'autre instrument existant. Le jumelage a été conçu en 1998 pour « aider les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne à acquérir les compétences et l'expérience nécessaires à l'adoption et la mise œuvre du droit de l'Union ». Dans le cas du voisinage, l'objectif est plus large et « le jumelage se présente comme un instrument de coopération administrative qui permet aux pays bénéficiaires de disposer de l'expertises des pays membres de l'UE dans le secteur public dans des domaines variés (police, justice, énergie, transports,...) ».

Ces deux instruments ont été utilisés de façon importante par la coopération UE-Tunisie durant la période sous revue. Si ces programmes, et le jumelage en particulier, se justifient pour des domaines spécifiques (Etat de droit, sécurité), l'adéquation des référentiels mobilisés aux spécificités du contexte tunisien ne semblent pas avoir fait l'objet d'une réflexion, et leur mise en œuvre n'a pas forcément été « optimale en raison des retards législatifs et administratifs pris par les administrations bénéficiaires et de leurs difficultés à absorber l'expertise fournie »⁷⁰. Les entretiens réalisés ne permettent pas de juger de manière définitive la mesure dans laquelle les appuis techniques apportés par la coopération UE-Tunisie, TAIEX comme jumelage, ont contribué au renforcement des capacités des partenaires et à une réelle appropriation technique, les résultats étant trop contrastés suivant les institutions concernées.

⁶⁸ Problèmes de capacité de gestion, de culture du résultat, de maîtrise des procédures, multiples sollicitations financières, etc. (EAMR, 2019).

⁶⁹ *Technical assistance and information exchange instrument*. Cet instrument soutient les administrations publiques et les partenaires sociaux dans le processus de transposition, de mise en place et d'application de la législation et des politiques de l'UE.

⁷⁰ Source : entretiens.

4.5.4. *Adéquation et flexibilité dans la mise en œuvre des instruments*

La combinaison des instruments est, relativement, équilibrée et constitue un facteur de complémentarité tant dans le choix des actions de coopération UE-Tunisie que dans leur mise en œuvre. Elle permet en effet d’apporter une réponse systématique adaptée à des domaines complexes comme la gouvernance politique, facilite la réponse à des objectifs complémentaires, mais jugés parfois contradictoires ; elle repose sur un éventail large en termes de montants et de procédures pour s’adapter aux capacités des parties prenantes en compensant, en partie la faiblesse institutionnelle du gouvernement et des agences nationales grâce à la mobilisation d’autres partenaires.

Certaines modalités s’avèrent, au regard des montants alloués, lourdes à gérer pour les partenaires ainsi que pour les services de l’UE. Il s’agit, par exemple, des appels à propositions auprès des organisations de la société civile et l’accompagnement de leur mise en œuvre. L’organisation d’une combinaison articulée autour de ce type de modalités exige une certaine flexibilité et une programmation étalée sur trois années pour être réellement effective : année 1 pour la formulation de l’appel, année 2 pour les conventions avec les partenaires, année 3 pour démarrer les activités.

Le blending se fixe un objectif de mobilisation des capitaux privés vers les marchés émergents, engendrant des résultats positifs pour les investisseurs et les communautés touchées. Il vise à compléter le déficit de financement des ODD qui ne peut être pris en charge uniquement par l’aide au développement et le financement public. L’objectif est d’attirer investisseurs et institutions financières sur ce type de marchés en développant de nouvelles collaborations entre acteurs publics et privés. La coopération UE-Tunisie a mis en place ce type d’instrument en lien avec divers institutions comme l’AFD ou la BEI. Pour ces partenaires, l’efficacité de l’instrument est avérée, à la fois dans les résultats atteints et l’effet de levier permis.

La coopération UE-Tunisie a su adapter la combinaison des instruments mobilisés en fonction de l’évolution du contexte et, en particulier, répondre aux urgences de la transition en 2011, mais également à la détérioration de la situation macroéconomique (déséquilibres budgétaires) suite à l’impact des attentats (chute du tourisme et du stock de devises qui lui est lié) puis de celui de l’épidémie COVID-19. Les contraintes de gestion des ressources humaines ont pu, néanmoins, amener à limiter les actions plus difficiles à gérer comme les appels à proposition destinés à accompagner et renforcer les capacités de la société civile.

En fin de période sous revue, la structuration d’un dispositif permettant d’accompagner les municipalités, combinant le renforcement au niveau de la fédération des municipalités et les instruments de financement direct au niveau des collectivités, constitue un enjeu majeur de l’adaptation de la combinaison d’instruments au nouveau contexte issu des élections locales et, peut-être, une réponse au problème de la capacité d’absorption observé à l’échelle nationale tout en répondant aux objectifs de renforcement de la cohésion territoriale.

L’analyse permet d’apprécier la valeur ajoutée de la palette des instruments de l’UE (i.e. possibilité de répondre à différents types de besoins) ; ce qui est mis en évidence par la gamme des montants moyens au niveau des instruments ainsi que par leur complémentarité dans le temps. Les interventions localisées de type projet ont permis d’approfondir le diagnostic « au plus près des besoins » à l’échelle locale par les actions menées avec les organisations de la société civile abondant le dialogue pour la formulation de programmes plus ambitieux à l’échelle nationale. L’appui aux OSC a aussi permis de renforcer l’appui auprès des institutions publiques pour la mise en place de réformes dont la demande est soutenue par les organisations de la société civile partenaires de la coopération UE-Tunisie.

4.6. QE 6 – COORDINATION, COMPLEMENTARITE ET COHERENCE

Champ de la question

Cette question, de portée générale, vis à traiter trois thématiques auxquelles l’UE accord une attention particulière : i) la **cohérence** de la stratégie de coopération avec les autres politiques et programmes communautaires dont la Tunisie a bénéficié ; ii) la **coordination de l’action communautaire** avec celle des Etats-membres; iii) la **coordination** avec les autres partenaires techniques et financiers.

Réponse à la question

QE 6	<p><i>Dans quelle mesure la stratégie de coopération de l’UE avec la Tunisie a-t-elle été coordonnée avec les interventions des autres bailleurs de fonds, complémentaires de celles des Etats membres et a été formulée et mise en œuvre de manière cohérente et en synergie avec les autres politiques et programmes communautaires dont la Tunisie a bénéficié ?</i></p>
<p>Par contraste avec la situation d’avant 2011, la stratégie de coopération UE-Tunisie a été coordonnée avec les partenaires techniques et financiers (PTF) en général, et les EM en particulier, et l’UE a joué un rôle important dans la coordination des PTF. Cette dernière est néanmoins considérée comme globalement faible et est restée informelle dans de nombreux secteurs sans qu’il n’y ait de programmation conjointe.</p> <p>L’UE a pris de nombreuses initiatives et un rôle déterminant dans les mécanismes de coordination entre PTF et entre ceux-ci et le gouvernement tunisien, au niveau sectoriel ou à l’occasion des missions conjointes dans l’appui budgétaire. Mais le grand nombre de secteurs traités par la coopération UE-Tunisie a pu engendrer des difficultés dans la consolidation du rôle de coordination exercé par les autorités tunisiennes. L’UE n’a pas intégré la matrice conjointe pour le suivi des déclencheurs de l’AB fourni par les EM.</p> <p>De nombreuses synergies ont eu lieu avec les différents services de l’UE, en lien avec les autres programmes et politiques concernés par la politique de voisinage. Cette complémentarité a été facilitée par la proximité géographique et l’importance des échanges et visites entre l’Europe et la Tunisie. L’articulation entre les interventions de la coopération UE-Tunisie, les autres instruments (AMF, FIV, EUTF) et programmes (Erasmus+, H2020, Europe créative, etc.) a renforcé la cohérence de l’action de l’UE en Tunisie, ce qui est fortement apprécié par l’ensemble des parties prenantes.</p> <p>En fin de période et dans un contexte de voisinage en évolution, la cohérence des politiques européennes est interrogée par de nombreux acteurs tunisiens. La relance des négociations concernant l’ALECA a traversé l’ensemble de la période sous revue mais est « en pause »⁷¹. Les acteurs tunisiens interrogent, dans le secteur agricole notamment, la cohérence, au-delà de filières « de niche », entre l’ouverture commerciale et les objectifs de la coopération UE-Tunisie, en ce qui concerne, notamment, la lutte contre la pauvreté rurale et le rééquilibrage territorial. La montée des préoccupations autour des questions migratoires en Europe suscite également des interrogations sur le maintien de la mobilité nécessaire au développement des activités dans des domaines comme la formation, la recherche et les services, ceci en lien avec la participation de la Tunisie aux programmes communautaires et aux échanges commerciaux.</p>	

4.6.1. Cohérence avec les politiques et programmes UE

Les rapports annuels mettent en évidence les synergies et l’intensité des échanges d’information entre les différents services de l’UE, à la fois au niveau stratégique et dans les interventions (SEAE, Délégation, autres DG - NEAR, HOME, TRADE, MARE, MOVE, TAXUD, ECFIN-, BEI). La coordination est facilitée par l’importance des échanges et des visites permis par la proximité entre la Tunisie et l’Europe.

Les différents instruments et programmes ouverts par l’UE en Tunisie permettent d’agir dans les domaines où l’Etat n’est pas suffisamment présent. L’articulation entre les interventions de la

⁷¹ Celle-ci est à mettre en relation avec les différentes échéances électorales et la stabilité des institutions politiques tunisiennes.

coopération UE-Tunisie, les autres instruments (AMF, FIV, EUTF) et programmes (Erasmus+, H2020, Europe créative, etc.) a renforcé la cohérence de l’action de l’UE en Tunisie, ce qui est fortement apprécié par les acteurs tunisiens interrogés. L’impact est d’autant plus élevé qu’il y a complémentarité entre ces programmes et le soutien aux politiques publiques nationales et sectorielles. A ce titre, les synergies sont essentielles entre gestionnaires des différents instruments et programmes, en articulation avec les acteurs de la société civile et les autorités locales ou régionales afin de soutenir l’émergence d’organes de gouvernance mixte et le suivi-évaluation des actions.

Pour répondre aux objectifs, la coopération UE-Tunisie s’est engagée dans un grand nombre de domaines, ce qui a pu rendre les actions difficiles à gérer. Cette situation explique également la faiblesse de la coordination des actions au niveau des autorités tunisiennes associée à une relative saturation dans l’exécution de l’aide apportée. L’acheminement des fonds européens par le biais d’organisations multilatérales a engendré des coûts de transaction importants (surtout pour les organisations bénéficiaires) et diminué la visibilité des actions de l’UE.

La perspective de l’ouverture commerciale inscrite dans la politique de voisinage fait l’objet d’un engagement partagé entre autorités européennes et tunisiennes et les négociations ont été relancées en 2012 sur le volet des services et celui de l’agriculture. Elles n’ont pu aboutir durant la période sous revue. Les modélisations, dont le résultat est fondé sur le revenu réel agrégé, laissent appréhender un impact « globalement » positif pour l’économie tunisienne. Dans le domaine agricole, le résultat des modélisations présuppose que le contingentement des importations agricoles permises par la politique agricole commune soit réduit et que le secteur agricole tunisien démontre sa « capacité de réallocation et d’ajustement » dans ses transformations économiques. En remettant en cause le bien fondé de ces hypothèses, acteurs de la société civile et chercheurs s’interrogent sur la cohérence des politiques européennes dans le contexte de voisinage et ses évolutions (tout comme, parfois, l’adéquation du référentiel de l’acquis communautaire pour un pays qui ne s’inscrit pas dans un processus de pré-adhésion). En fin de période, les représentants des autorités tunisiennes semblent s’être rapprochés de ces analyses. Les deux entités géographiques, Europe et Tunisie, sont très inégales du point de vue de l’importance des échanges ; certains acteurs européens, italiens, grecs ou espagnols, fragilisés dans leurs activités pèsent pour limiter l’ouverture du marché européen aux produits agricoles tunisiens et l’effet induit de l’ouverture accrue aux importations agro-alimentaires européennes fait peser un risque de marché aux petits producteurs agricoles tunisiens qui ne commercialisent qu’une partie de leurs excédents sur le marché intérieur.

Afin de renforcer la cohérence entre ouverture commerciale et développement socio-économique, en particulier dans les régions du centre-intérieur, la coopération UE-Tunisie accompagne la mise à niveau des exploitations agricoles (PRIMEA), l’émergence d’opportunités de valorisation soutenable des ressources territoriales et de renforcement des filières (ENPARD) et, par le rapprochement réglementaire, le renforcement des systèmes de normes de sécurité sanitaire, d’indications géographiques protégées ou qualité comme l’agriculture biologique afin d’ouvrir des niches spécifiques à haute valeur ajoutée pour les producteurs tunisiens (appui budgétaire sectoriel sur le développement rural récemment lancé). Mais ces perspectives risquent fort de ne concerner qu’une proportion limitée des agriculteurs et soulèvent de nouveaux enjeux en termes de politiques agricoles et rurales, qu’il s’agisse de mesures sur les structures d’exploitation agricoles (accès au foncier, aide à l’installation agricole, sécurisation du foncier pastoral), leur organisation⁷² ou des filets sociaux associés (cessation d’activité agricole et indemnités viagères de retraite). A terme, et au-delà du secteur agricole, cette cohérence pourrait se voir renforcée autour des chaînes de valeur européennes à forte valeur ajoutée intégrant des fournisseurs tunisiens (numérique, économie verte, santé, etc.) associés aux évolutions du commerce international et aux relocalisations suscitées par les conséquences de la pandémie de COVID-19.

Au niveau des services, les interlocuteurs tunisiens pointent la contradiction entre, d’un part, la montée à l’agenda des questions migratoires, la non-réciprocité dans l’octroi des visas aux ressortissants tunisiens et européens et, d’autre part, la mobilité indispensable au développement depuis la Tunisie d’une économie de services orientée vers l’Europe. Néanmoins, les aménagements obtenus dans le cadre de la coopération UE-Tunisie avec le Pacte de mobilité (2014) ne concernent qu’une partie de la

⁷² En référence au mécanisme d’agrégation du Plan Maroc Vert.

demande en matière de mobilité entre la Tunisie et l’Europe. Si la vague migratoire post-2011 a diminué de 2012 à 2016 notamment, un mouvement migratoire illégal de jeunes Tunisiens, dénommé El-Harga, s’est maintenu et alimente les tensions entre les pays européens et la Tunisie⁷³. La corrélation entre migration nette et taux de pauvreté par gouvernorat semble, à ce titre, statistiquement avérée⁷⁴. Dans ce contexte, les orientations des actions de la coopération UE-Tunisie, notamment en lien avec le HCR et l’OIM, sont perçues comme alignées sur un objectif de contrôle migratoire (adoption d’une législation nationale sur l’asile en Tunisie, accompagnement des retours et de la réintégration des migrants tunisiens).

La coopération régionale et transfrontalière, renouvelée dans la continuité des actions antérieures durant la période évaluée apparaît cohérente du point de vue des objectifs et des domaines concernés, avec la coopération UE-Tunisie. Elle s’articule plus généralement au portefeuille de coopération UE-Tunisie grâce au rôle assumé par l’UE dans la coordination des partenaires au sein de secteurs comme l’éducation⁷⁵. Mais cette coordination peut s’avérer coûteuse en temps au regard des moyens alloués. On peut également s’interroger sur la cohérence existante entre cette coopération transfrontalière dans le domaine agricole, le rôle alloué à l’Italie dans l’assistance technique au ministère de l’agriculture (jumelage) et le risque de conflit d’intérêt entre producteurs italiens et tunisiens au niveau de certaines filières agricoles, stratégiques pour la Tunisie comme l’huile d’olive.

4.6.2. Complémentarité et coordination avec les Etats-membres

Alors que le gouvernement tunisien n’appliquait pas la Déclaration de Paris avant 2011, la coordination entre l’UE et les EM, s’est renforcée en Tunisie, en grande partie dans un cadre plus large étendu à l’ensemble des PTF.

Dès le début de la période, la programmation conjointe prévue dans la politique de voisinage a été envisagée, mais elle n’a pu se mettre en place qu’en fin de période, une fois qu’un plan national de développement a été établi par les autorités tunisiennes pour servir de référence au cadre conjoint de programmation entre l’UE et les EM. Néanmoins, ce mécanisme initié dans la perspective de la conférence Tunisie 2020 s’est essouffé, la capacité de planification et le suivi des autorités tunisiennes restant faible.

L’UE a joué un rôle jugé positif dans diverses coordinations sectorielles : éducation (cf. supra) ; réformes économiques et gouvernance et, plus récemment, avec l’Allemagne, environnement et changement climatique. Les mécanismes de coordination avec les EM et, plus largement, avec les autres partenaires au développement, ont été mis en place dès 2011 avec une coordination à trois niveaux : i) réunions (4 par an) de coordination générale avec les EM ; ii) organisation de groupes thématiques avec les PTF ; iii) coordination UE-AFD-BAD-BM sur l’appui budgétaire général. Afin de renforcer le rôle du MDICI dans la coordination de l’aide, une coordination d’appui associant le PNUD et la GIZ (mais aussi la Suisse, la BM, l’Italie, et la BAD) a été lancée sous la direction de l’UE en 2018. La coordination entre PTF est néanmoins considérée comme globalement faible (volume d’aide, nombre de partenaires, mécanismes dédiés) et est restée informelle dans de nombreux secteurs sans qu’il n’y ait de programmation conjointe (laquelle peut s’avérer difficile dans un contexte instable et limité dans son horizon).

La convergence qui est relevée entre la coopération UE-Tunisie et celles des EM touche davantage de secteurs dans les domaines de la gouvernance économique et de la cohésion sociale (emploi, rénovation quartier populaire, microfinance, innovation, etc.) que dans celui de la gouvernance politique. UE et EM se coordonnent, depuis 2017, autour des objectifs transversaux en matière de genre et, plus récemment, la coordination avec l’Allemagne a permis de relancer les actions sur l’environnement et le changement climatique, alors que les initiatives de coordination par les autorités tunisiennes sur l’économie verte après la Conférence Tunisia2020 ne se sont pas concrétisées. Une

⁷³ Voir la déclaration de l’ancien Ministre de l’intérieur italien accusant les autorités tunisiennes d’envoyer délibérément les jeunes délinquants vers l’Europe.

⁷⁴ Voir Poggi & alii, 2020, p. 19.

⁷⁵ Voir les études de cas en annexe 13. En fin de période sous revue, l’analyse des mécanismes de coordination Tunisie-G7-UE recense 29 groupes de coordination thématique dont 19 (65%) sont considérés comme “actifs et réguliers”.

programmation conjointe a été amorcée à partir de 2018 mais n’a pas pu aboutir⁷⁶. Malgré l’affichage combiné de la coopération UE-Tunisie et de celles des EM, la programmation conjointe demeure difficile en Tunisie. Plusieurs raisons sont avancées : l’attention très forte portée à la Tunisie à l’échelle internationale (« *donor darling* ») avec l’intervention de nombreux donateurs sur les mêmes thèmes alors que l’administration tunisienne dispose de capacités limitées pour la gestion de l’aide et fonctionne « en silos » avec un cloisonnement de l’information par direction et, comme résultante, une situation de quasi-concurrence entre partenaires et un chevauchement des initiatives proches de la saturation. Cette situation est renforcée par l’absence de synchronie dans la programmation des partenaires et, plus généralement, les EM qui privilégient leurs intérêts et relations bilatérales, ce qui ne favorisent pas l’harmonisation avec l’UE sur des sujets liés aux entreprises/commerce/investissement, à la migration, la sécurité, etc. Malgré ces difficultés, la coordination informelle établie dans de nombreux domaines (décentralisation, eau, appuis budgétaires) a permis de faire converger les stratégies entre l’UE et les EM.

Compte tenu des ressources disponibles, les actions déléguées aux EM ont été très importantes en Tunisie, notamment avec l’AFD (France) et la KfW (Allemagne), mais également, dans une moindre mesure, avec l’Italie et la Belgique. L’utilisation croissante d’une telle modalité, combinée avec le nombre limité d’entités des EM éligibles à la gestion déléguée, montrerait, selon les appréciations recueillies, un certain seuil⁷⁷.

4.6.3. *Concertation avec les autres Partenaires techniques et financiers*

L’UE a pris de nombreuses initiatives et un rôle déterminant dans les mécanismes de coordination entre les PTF et entre ceux-ci et le Gouvernement tunisien. Avec les agences des Nations-Unies, la coordination s’est organisée dans le domaine de la gouvernance politique. Elle s’est étendue aux autres organisations internationales, FMI, BM, BAD et autres, dans les domaines de la gouvernance économique, de la stabilité macroéconomique et du développement régional ainsi que, plus récemment, sur l’environnement et la lutte contre le changement climatique.

Les mécanismes de partage d’information, d’évaluation et de programmation conjointe avec les autres PTF sont attestés par le nombre de réunions, les partenariats et les délégations mises en œuvre tout au long de la période évaluée dans les trois grands domaines de coopération : gouvernance politique, gouvernance économique et cohésion sociale.

Fort des coordinations en place durant la période évaluée, notamment des missions conjointes organisées en Tunisie et bien que l’UE n’ait pas intégré la matrice conjointe de suivi des déclencheurs de l’AB fournie par les EM au niveau du partenaire⁷⁸, le degré de convergence entre les stratégies de coopération de l’UE et celles des autres PTF a été élevé. Cette convergence s’est avérée essentielle au soutien du pays dans ses équilibres macroéconomiques, afin de contribuer à l’assainissement des finances publiques comme condition d’une reprise de la croissance économique. Mais elle a pu être affaiblie par les difficultés rencontrées par les autorités tunisiennes dans la coordination des bailleurs de fonds et l’essoufflement constaté après la présentation du plan de développement lors de la conférence Tunisia2020.

La convergence au niveau stratégique est parfois remise en cause lors de la mise en œuvre du fait des limites rencontrées dans les mécanismes de délégation ou des capacités limitées d’exécution rencontrées par certaines agences (UNOPS) ou leurs contractants au niveau des entreprises publiques.

⁷⁶ Néanmoins, la programmation en cours d’élaboration en 2021 repose sur une analyse conjointe Tunisie-Union européenne-Etats-membres.

⁷⁷ Lequel est en évolution (cf. création de l’Agence italienne de développement en fin de période).

⁷⁸ L’aide européenne relevant d’une autre direction que celle en charge des relations avec les EM.

4.7. QE 7 – VALEUR AJOUTEE ET VISIBILITE

Champ de la question

Il s’agit d’examiner comment, dans l’articulation entre action de l’UE et des Etats-membres, la coopération de l’UE permet d’apporter une **valeur ajoutée** par la division du travail et la complémentarité des moyens et des actions avec les EM présents en Tunisie. L’analyse doit permettre de comprendre en quoi l’action de l’UE est significativement différente de celle de ses Etats-membres et en quoi ses apports ont permis une amélioration de ces dernières (en termes de volume, de ciblage, d’effets attendus ou de processus de mise en œuvre). Dans la politique de communication qui accompagne les actions de développement, il s’agit d’examiner quelle est la **visibilité** donnée aux objectifs et aux résultats poursuivis par la stratégie de coopération auprès des différents publics concernés et dans quelle mesure les actions de visibilité contribuent aux changements que l’UE entend promouvoir dans ses différents domaines de coopération en Tunisie.

Réponse à la question

QE 7

Dans quelle mesure la stratégie de coopération UE-Tunisie a-t-elle contribué à des changements supplémentaires à ceux découlant de la seule action des Etats membres et a-t-elle été accompagnée d’une visibilité adéquate pour l’UE ?

La coopération UE-Tunisie a contribué à des changements supplémentaires grâce à la **valeur ajoutée** qu’elle a pu apporter et ce, à plusieurs niveaux : i) son importance en volume ; ii) sa permanence ou sa durée dans le temps, y compris durant les moments difficiles que la Tunisie a eu à traverser durant la période étudiée ; iii) son caractère réputé plus neutre que celui des EM dont les enjeux ont partie liée par l’histoire ou la proximité avec la Tunisie et, enfin, iv) le rôle joué dans la visibilité des actions européennes en Tunisie.

La **visibilité** de la coopération UE-Tunisie est associée à la transition politique de 2011 et, depuis cette date, les efforts déployés pour associer l’UE « comme partenaire majeur de la jeune démocratie tunisienne » ont été nombreux. Les visites de projets, la communication des programmes via newsletters et réseaux sociaux, les communiqués de presse, les cérémonies de signature, le site internet ou d’autres évènements comme la visite de personnalités européennes ont été mobilisés dans cette stratégie qui s’est intensifiée et diversifiée tout au long de la période évaluée et ce, malgré le manque de moyens humains récurrents sur cette fonction. Face à la dispersion des actions dans le domaine de la visibilité, un effort a été entrepris en fin de période afin de rationaliser la communication au travers d’une stratégie globale.

Malgré cela, la coopération UE-Tunisie et, plus généralement l’Europe et ses actions en Tunisie ont une « image mitigée » au sein de la société tunisienne. L’évolution de la politique de visibilité vers les médias sociaux, qui correspond bien au niveau de connexion de la société tunisienne, peut s’avérer en décalage avec le contenu des nouvelles formes d’expression citoyenne qui se mobilisent plus largement sur les relations entre la Tunisie et l’Europe.

4.7.1. Valeur ajoutée de l’action communautaire

Sur la base des informations recueillies, la valeur ajoutée apportée par la coopération UE-Tunisie s’exprime à plusieurs niveaux : i) son importance en volume ; ii) sa permanence ou sa durée dans le temps, y compris durant les moments difficiles que la Tunisie a eu à traverser durant la période étudiée ; iii) son caractère plus « neutre » ou « désintéressé » que celui des EM dont les enjeux ont partie liée par l’histoire ou la proximité avec la Tunisie. Comme le soulignent certains représentants d’Etat-membres : « La délégation de fonds de la coopération UE-Tunisie est une vraie valeur ajoutée, les appuis en subvention font levier sur les prêts, il y a une complémentarité entre outils de financement ainsi qu’une complémentarité sur la structuration du dialogue entre EM et le leadership de la DUE ». Cette image positive peut se voir contrebalancée par la complexité de la coopération UE-Tunisie, la lourdeur des procédures induisant le risque que l’UE soit perçue comme interventionniste. Il ressort de l’examen de la mise en œuvre de la stratégie de coopération UE-Tunisie que cette dernière, en concertation avec les autorités tunisiennes, s’appuie sur les EM au travers de la délégation d’interventions dans les domaines où ces derniers disposent d’une expertise thématique reconnue.

Par ailleurs, l'UE a su coordonner la communication de différents acteurs de la coopération en Tunisie, y compris les EM, notamment en appui aux partenaires tunisiens. Grâce à sa stratégie de communication (journées Europe, rapports annuels, etc.), l'UE a ainsi contribué à la visibilité partagée de la coopération associant les EM en Tunisie.

4.7.2. *Visibilité pour l'UE*

La visibilité de la coopération UE-Tunisie est fortement associée à la transition politique de 2011 et, depuis cette date, les efforts pour associer l'UE « comme partenaire majeur de la jeune démocratie tunisienne » ont été nombreux, même si le budget dédié semble en deçà des références existantes au sein de l'UE. Les visites de projets, la communication des programmes via newsletters et réseaux sociaux, les communiqués de presse, les cérémonies de signature, le site internet ou d'autres événements comme la visite de personnalités européennes ont été mobilisés dans cette stratégie qui s'est intensifiée et diversifiée tout au long de la période évaluée et ce, malgré le manque de moyens humains récurrents alloués à cette fonction. Cependant, plusieurs partenaires (tunisiens et EM) questionnent les formats (actions, rapports) retenus en termes de visibilité et leur penchant vers la communication. Face à la dispersion des actions dans le domaine de la visibilité, un effort a été entrepris en fin de période afin de rationaliser les moyens au travers d'une stratégie globale. Cette dernière répond également à l'accumulation d'un certain nombre « d'irritants » dans les relations, au-delà de la coopération, entre la Tunisie et l'Europe.

Selon les enquêtes disponibles⁷⁹, environ la moitié des sondés en Tunisie estiment que leur pays entretient de bonnes relations avec l'Union européenne et que l'UE a une influence positive sur le développement de leur pays ; 48 % des personnes savent que l'UE apporte un soutien financier à la Tunisie et le jugent efficace. Le même pourcentage de personnes estime que l'image de l'UE est bonne dans les médias (télévision, internet, radio). Si la « sympathie européenne » pour la transition démocratique en Tunisie après 2011 est bien relayée, diverses appréciations replaçant la coopération UE-Tunisie dans l'ensemble plus large des rapports entre la Tunisie et l'Europe, semblent « brouiller » le message au sein de la société tunisienne avec une « image mitigée » de l'Europe. L'UE y est décrite comme consensuelle, mais sur des bases « aux contours flous », en raison de visions divergentes entre Etats-membres et des contradictions ressenties entre, d'une part, les valeurs prônées par l'UE (coopération et droits de l'homme) et, d'autre part, le déséquilibre des relations économiques et le frein à la mobilité d'autre part.

L'évolution de la politique de visibilité vers les médias sociaux, si elle est bien en phase avec le taux élevé de connexion au sein de la société tunisienne, fait apparaître un décalage avec les formes de mobilisations citoyennes⁸⁰. Les analyses et témoignages recueillis montre une portée via les médias sociaux beaucoup plus large que la communication « directe » de la coopération UE-Tunisie. Les médias sociaux traitant des actions de l'UE ont, pour certains, des audiences de 5 à 200 fois celles de l'UE. Les informations issues des actions de coopération UE-Tunisie y sont bien relayées, mais les réactions qui les accompagnent sont souvent critiques, avec parfois tendance au monopole de l'expression de certains « activistes » sur internet, voire « d'infox⁸¹ » dans la présentation ou l'interprétation des informations communiquées.

L'évolution de la politique de visibilité vers internet fait apparaître un décalage entre les sondages (baromètre) et le relai des réseaux sociaux (diffusion multipliée par 10) dont le « sentiment » exprimé vis-à-vis de l'Europe (et donc plus large que la coopération UE-Tunisie) est très présent, mais contrasté dans son expression (plus de 50% d'avis négatifs par rapport aux avis positifs). Les points de vue exprimés dans les entretiens autour de la politique de visibilité recourent les prises de position que l'on retrouve dans les formes d'expression citoyenne qui se développent sur internet (blog, etc.). Face à certains thèmes qui font débat dans la société tunisienne et qui touchent de près la relation entre la Tunisie et l'Europe, un excès de communication peut être considéré comme contreproductif. Des positions assimilées (à tort ou à raison) avec la coopération UE-Tunisie peuvent être utilisées à

⁷⁹ Enquête Médialab.

⁸⁰ Voir étude de cas n°9 en annexe 13.

⁸¹ Ou « fake news ».

l’encontre des actions de l’UE par certaines parties tunisiennes (égalité hommes-femmes, négociations commerciales, accès à la mobilité, etc.) au risque de se traduire, parfois, par un « KO médiatique ».

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1. Conclusions

5.1.1. *Appréciation générale*

La Tunisie occupe une place particulière à proximité des côtes européennes en raison du poids de l’Union Européenne dans le commerce extérieur du pays, sa diaspora et l’accueil des investissements et du tourisme européen. Avec l’accord d’association, les bases juridiques de la coopération UE-Tunisie sont anciennes. Mises en œuvre dans le cadre de la politique européenne de voisinage, elles ont connu un nouveau souffle après la révision de cette politique suite aux événements des printemps arabes dont la Tunisie a été précurseuse en 2011.

La coopération UE-Tunisie a su répondre rapidement aux événements de 2011 en doublant dès cette année-là le volume de ses engagements annuels par rapport aux années antérieures. Cet effort s’est ensuite poursuivi dans le cadre d’un dialogue intensifié suite au “partenariat renforcé” instauré à partir de 2012. En neuf ans, plus de 400 contrats, qui relèvent de 84 décisions, ont été signés pour un montant total de 1,775 M€ et des décaissements de 1,233 M€. Les montants ont principalement concerné les domaines du développement économique et de l’emploi (57%), de la cohésion sociale et territoriale (27%) et de la gouvernance démocratique et de l’Etat de droit (16%). Cette répartition est le reflet du soutien massif de l’UE à l’Etat tunisien, notamment au travers de cinq programmes successifs d’appui à la relance (PAR), avec un appui budgétaire équivalent à 62% des montants contractés et des projets à hauteur de 30%. Les instruments mobilisés ont été, principalement, l’instrument européen du voisinage et de partenariat (IEVP, 2007-2013) et sa révision (IEV, 2014-2020) pour respectivement 36% et 58% des montants contractés.

L’évaluation confirme la contribution de la coopération UE-Tunisie à la transition démocratique et à la stabilisation macroéconomique durant la période sous revue. Néanmoins la transition initiée par la Tunisie depuis 2011 demeure inachevée⁸² et la durabilité des changements accompagnés n’est pas acquise dans les domaines d’appui où les processus de réformes demeurent partiels et les incertitudes du contexte nombreuses. La transformation des résultats obtenus par la coopération UE-Tunisie en des effets plus larges se heurte à de multiples freins, notamment : les faiblesses persistantes, sinon croissantes, des institutions partenaires, le manque d’adhésion aux réformes et la protection d’intérêts acquis. En fin de période sous revue, la cohérence des politiques européennes est interrogée par de nombreux acteurs tunisiens, qu’il s’agisse des effets attendus de l’ouverture commerciale avec les objectifs de la coopération UE-Tunisie ou de ceux associés aux politiques migratoires avec le maintien de la mobilité nécessaire à la participation de la Tunisie aux programmes communautaires.

Alors que la Tunisie fait face à un nouveau paysage politique issu des scrutins nationaux de 2019 ainsi qu’à la montée des attentes sociales dans un contexte macro-économique en détérioration du fait, notamment, de la crise induite par l’épidémie de COVID-19. Le nouvel agenda pour la Méditerranée de février 2021 permet de redéfinir les modalités d’un engagement à la fois plus stratégique et flexible pour s’adapter au contexte d’incertitude du pays. C’est dans le cadre de ce nouveau contexte que les conclusions de cette évaluation portant sur la période 2011-2029 (§5.1.) sont revisitées, après la synthèse des événements ultérieurs, sous forme de recommandations (§5.2.).

L’évaluation aboutit à 17 conclusions organisées selon les critères d’évaluation de l’UE (« *Better Regulation* ») et les questions-clés issues du cadrage initial de l’étude. Elles sont présentées dans le tableau ci-dessous.

⁸² Le terme est repris de l’ouvrage de la Banque mondiale de 2014, *The Unfinished Revolution, Bringing Opportunity, Good Jobs and Greater Wealth to All Tunisians*, Development Policy Review n°86179, Washington DC, 331 p. Il a inspiré, avec des conclusions divergentes, de nombreux travaux rétrospectifs sur la période, par exemple : O. Piot, 2021, *Tunisie, la révolution inachevée*, L’Harmattan, Paris, 202 p.

FIGURE 11 : SYNTHESE DES CONCLUSIONS

Critères Questions-clés	Conclusions	Questions d'évaluation correspondantes
Pertinence de la coopération UE-Tunisie	C1 – La coopération UE-Tunisie a su répondre rapidement et sur l'ensemble de la période aux défis issus de la transition politique initiée en 2011 en s'organisant en trois domaines correspondant aux besoins prioritaires du pays : i) gouvernance politique et l'Etat de droit ; ii) développement économique et l'emploi et iii) cohésion sociale et territoriale. C2 – Le dialogue tripartite a permis à la coopération UE-Tunisie d'assurer une réponse adaptée aux priorités de la Tunisie.	QE1& QE5
Efficience et efficacité globale de la coopération UE-Tunisie	C3 – La coopération UE-Tunisie a su adapter, en 9 ans, la combinaison des instruments mobilisés pour développer un important portefeuille d'opérations auprès de multiples partenaires gouvernementaux et non-gouvernementaux.. C4 – La mobilisation rapide de financements conséquents a été assurée via l'appui budgétaire, mais des blocages institutionnels et politiques ont limité l'appropriation de l'instrument et l'effet de levier attendu sur les réformes C5 – Des retards ont été constatés dans le démarrage et la mise en œuvre des activités sur l'ensemble de la période.	QE2 à 4 QE5
Efficacité dans les trois principaux domaines d'actions	C6 – Des contributions importantes dans le domaine de la gouvernance démocratique et de la consolidation de l'Etat de droit bien que le chantier constitutionnel soit inachevé. C7 – Un appui stabilisateur sur le plan macro-économique, mais peu d'effet d'entraînement positif en matière de croissance économique et de création d'emploi. C8 – Un soutien important au processus de décentralisation et une contribution au développement des territoires périphériques à poursuivre face à l'héritage des disparités socio-économiques.	QE2 à QE4
Impact et durabilité des changements associés à la coopération UE-Tunisie et renforcement des capacités	C9 – Une transition « inachevée » qui demeure à consolider et limite la durabilité des changements accompagnés. C10 – Un bilan contrasté dans le renforcement des capacités.	QE2 à QE5
Valeur ajoutée & visibilité de l'UE	C11 – Une valeur ajoutée de l'UE reconnue à plusieurs niveaux : en raison du poids de la coopération de l'UE en Tunisie, de sa permanence et de la plus grande neutralité dans les orientations de sa coopération. C12 – L'Union européenne visible comme partenaire mais à l'image mitigée.	QE7
Coordination, complémentarité et cohérence de la coopération UE-Tunisie	C13 – Un rôle déterminant de l'UE dans les initiatives de coordination entre PTF et entre ces derniers et le Gouvernement tunisien. C14 – Une articulation importante et appréciée entre programmes de coopération UE-Tunisie et programmes communautaires. C15 – Une cohérence entre objectifs des politiques européennes - coopération UE-Tunisie, négociations commerciales politiques migratoires et de mobilité - qui fait débat en Tunisie.	QE6
Enjeux transversaux	C16 – Une dimension genre fortement prise en compte dans la formulation, la mise en œuvre des actions de coopération et contribuant aux avancées dans l'égalité hommes-femmes. C17 – Une prise en compte tardive des enjeux environnementaux et de l'adaptation au changement climatique.	QE1 à QE4

5.1.2. *Pertinence*

Conclusion 1 – La coopération UE-Tunisie a su répondre, face à un contexte complexe et resté fragile, rapidement aux défis issus de la transition politique initiée en 2011.

La coopération UE-Tunisie a su répondre rapidement aux défis issus de la transition politique initiée en 2011. Cette coopération s'est traduite entre autres par une rapide augmentation puis un doublement, par rapport aux années antérieures, des volumes d'engagement annuel bilatéral, auxquels se sont ajoutés les instruments régionaux, transfrontaliers, l'assistance macro-financière, les programmes cadres, et des offres d'accords commerciaux et aérien pour citer les principaux. L'objectif a été de favoriser le rapprochement, entre autres sur le plan réglementaire entre l'Europe et la Tunisie (CCE, 2017). Globalement, la coopération UE-Tunisie a ciblé des enjeux clés pour la société tunisienne dans un contexte complexe et resté fragile : la consolidation d'un Etat en transition démocratique, l'émergence d'un secteur privé porteur de croissance, et la réduction des inégalités territoriales. Dans chacun des secteurs d'intervention, l'approche de l'UE a été pertinente au vu du contexte. Elle a également réaffirmé la solidarité européenne envers la Tunisie afin de renforcer la résilience économique après les attentats de 2015-2016, et plus récemment suite à la pandémie de COVID-19.

Suite au « partenariat renforcé » instauré à partir de 2012, la coopération UE-Tunisie s'est organisée sur l'ensemble de la période en trois domaines : la gouvernance politique et l'Etat de droit (16% des montants), le développement économique et l'emploi (57%) et, enfin, la cohésion sociale et territoriale (27%). Cette répartition est le reflet du soutien massif de l'UE à l'Etat tunisien, notamment au travers de cinq programmes successifs d'appuis à la relance (PAR), avec l'appui budgétaire représentant 62% du montant total et les projets 30%. Les instruments mobilisés ont été principalement l'instrument européen du voisinage et de partenariat (IEVP, 2007-2013) et sa révision (IEV, 2014-2020) pour respectivement 36% et 58% des montants contractés.

Conclusion 2 – Le dialogue tripartite a permis à la coopération UE-Tunisie d'assurer une réponse adaptée aux priorités de la Tunisie.

Le dialogue tripartite a permis à la coopération UE-Tunisie d'assurer une réponse adaptée aux priorités de la Tunisie. Durant la période sous revue (de 2011 à 2019), les différents niveaux de dialogue tripartite entre le Gouvernement, l'UE et la société civile, instaurés notamment autour des comités et sous-comités de l'Accord d'Association, ont permis à la coopération UE-Tunisie de prendre en compte les priorités exprimées par la société civile en Tunisie, et d'adapter sa réponse, le plus souvent à court terme compte tenu des changements nombreux et rapides du contexte national.

5.1.3. *Efficacité et efficacité globale*

Conclusion 3 – La coopération UE-Tunisie a su adapter, en 9 ans, la combinaison des instruments mobilisés pour développer un important portefeuille d'opérations auprès de multiples partenaires gouvernementaux et non-gouvernementaux.

En neuf ans, plus de 400 contrats qui relèvent de 84 décisions ont été engagés pour un montant de 1,775 M€ et des décaissements de 1,233 M€. L'appui budgétaire conséquent déployé (62% du portefeuille) est resté modeste au regard des recettes fiscales de l'Etat tunisien sur la période. Les volumes financiers à gérer, couplées à la demande tunisienne pour ce type d'aide, et l'intérêt de l'instrument comme vecteur de réformes ont amené à privilégier l'appui budgétaire comme modalité d'aide. En complément, des actions plus délicates à piloter et gérer, comme les appels à propositions destinés à accompagner et renforcer les capacités de la société civile et des associations, l'innovation dans les entreprises ou les collectivités locales dans le processus de décentralisation. L'articulation entre projets et aides budgétaires sectorielles a permis de combiner dans différents domaines (gestion intégrée des ressources en eau, agriculture durable, économie numérique, finances publiques, décentralisation, justice, etc.) le financement de changements et l'accompagnement des réformes de politiques publiques.

Conclusion 4 – L'appui budgétaire a permis à l'UE de mobiliser rapidement des financements conséquents, mais des blocages institutionnels et politiques ont limité l'appropriation de l'instrument et l'effet de levier attendu sur les réformes.

L’appui budgétaire a été notamment utile pour répondre, via la mobilisation rapide de financements conséquents, aux urgences de la transition en 2011, à la détérioration de la situation macroéconomique suite à l’impact des attentats de 2015 et 2016, puis à la crise liée à l’épidémie de COVID-19. La partie tunisienne dans son ensemble n’a pas été impliquée suffisamment activement dans la conception et la mise en œuvre des appuis budgétaires. Cela a affecté leur pleine appropriation de l’instrument, en dehors de quelques cadres de l’administration le connaissant bien. Les points de blocage sont largement documentés. Dans leur ensemble, les appuis budgétaires ont été très ambitieux dans leurs objectifs de réformes et ont couvert une multitude de secteurs. Ils ont comporté un nombre élevé d’indicateurs de tranche variable, le plus souvent axés sur des mesures à court terme visant le respect des préalables aux réformes et non la mise en œuvre ou les effets des réformes. Ils ont réussi à jouer un rôle d’accélérateur sur certains aspects techniques des réformes ou sur certains processus de changement réellement portés par des acteurs de l’administration et utilement accompagnés par une assistance technique (code de l’eau, code des collectivités locales, etc). Leur efficacité comme leviers de changements permettant l’aboutissement de réformes structurelles a, globalement, été mise à mal par l’inertie du système tunisien qui tend à privilégier le *statu quo* dans le jeu des intérêts en place.

Conclusion 5 – Des retards ont été constatés dans le démarrage et la mise en œuvre des activités sur l’ensemble de la période.

Des problèmes de retards ont été constatés dans le démarrage et la mise en œuvre des activités, de nombreuses actions ayant vu leur durée initiale prolongée. Ils sont parfois dus au contexte politique instable ou aux difficultés rencontrées par les autorités tunisiennes pour définir leurs politiques sectorielles et priorités et ensuite respecter les engagements. Certains retards relèvent de l’UE liés aux délais de l’annualité de l’engagement budgétaire et qui impose un calendrier concernant l’adoption d’actions ou encore au processus et aux règles complexes de l’UE. Enfin des retards sont liés aux délais de mise en place des unités de gestion ou des équipes de projet, et pour finir, l’inadéquation récurrente des moyens en ressources humaines alloués à la DUE en Tunisie.

5.1.4. Par domaine d’actions

Conclusion 6 – Des contributions importantes dans le domaine de la gouvernance démocratique et de la consolidation de l’Etat de droit bien que le chantier constitutionnel de ces dernières demeure inachevée.

Dans le domaine de la gouvernance démocratique et de la consolidation de l’Etat de droit, la coopération UE-Tunisie a contribué à de nombreux produits directs et indirects : processus électoral plus démocratique, transparent et indépendant (local, législatif, présidentiel) ; autonomisation de la société civile ; nouvelle Constitution et adoption de nombreux textes fondamentaux. Toutefois, l’édifice constitutionnel bien qu’il se soit grandement renforcé, reste inachevé (absence de Cour constitutionnelle et de quatre instances indépendantes) et la démocratisation reste réversible, requérant un engagement continu sur ces sujets. La mise en œuvre de la réforme autour de la modernisation de l’administration publique est restée timide, malgré l’accompagnement de l’UE sur différents volets de la gestion des ressources humaines. La gouvernance des entreprises publiques n’a pas présenté d’amélioration notable.

Conclusion 7 – Un appui stabilisateur sur le plan macro-économique, mais peu d’effet d’entraînement positif en matière de croissance économique et de création d’emploi.

Sur le plan macro-économique, l’appui budgétaire (dons) et l’assistance macro-financière (prêts) de l’UE n’ont pas mené à un élargissement de l’espace fiscal conséquent mais ont permis d’injecter des liquidités au cours d’une période extrêmement tendue sur le plan budgétaire. Cela a contribué au financement d’une partie des déficits publics et de la relance économique. En matière de réforme budgétaire, des avancées fortement soutenues par la coopération UE-Tunisie, ont été enregistrées, mais la transformation des pratiques et des comportements s’inscrira dans le temps. Le déficit budgétaire s’est fortement creusé depuis 2012, notamment du fait de la forte hausse de la masse salariale de la fonction publique, et l’encours de la dette publique s’est envolé. En fin de période, le pays ne disposait pas de marge de manœuvre pour financer une politique de relance, traduisant la difficulté du pays à s’engager dans la mise en œuvre de réformes structurelles.

Les appuis de l’UE visant à redynamiser certains déterminants internes de la croissance (compétitivité, dynamique d’investissement, accès au savoir et à l’innovation) ont eu des effets inégaux : lents et

partiels en matière de réformes de l’environnement des affaires et du système national d’innovation ; positifs et très encourageants quand visant directement le secteur privé dont les PME ou les acteurs de la recherche et de l’innovation, même si limités dans leur ampleur. Ce bilan mitigé s’explique par un contexte institutionnel qui est resté peu porteur à l’adoption de réformes, ainsi que par la conjugaison de facteurs externes défavorables (climat d’insécurité, instabilité régionale, environnement économique européen morose). Globalement, la position des entreprises tunisiennes sur les marchés nationaux et internationaux s’est significativement dégradée jusqu’en 2018 et les résultats en termes de croissance économique sont restés décevants.

Dans cet environnement défavorable, les programmes de coopération UE-Tunisie ne se sont pas traduits par des effets visibles à court terme sur l’employabilité des bénéficiaires et le taux de chômage. Ce dernier a été en hausse, en particulier pour les jeunes diplômés et les femmes, et s’est encore détérioré suite à la COVID-19.

Conclusion 8 – Un soutien important au processus de décentralisation et une contribution au développement des territoires périphériques à poursuivre face à l’héritage des disparités socio-économiques.

Dans le domaine de la cohésion sociale et territoriale, la coopération UE-Tunisie a contribué à la mise en place des réformes de décentralisation aboutissant à l’organisation des élections locales de 2018. Les initiatives de démocratie participative à l’échelle locale, de concertation et de planification ont également été soutenues en lien avec le processus de décentralisation. Si la coopération UE-Tunisie a contribué à l’amélioration du cadre de vie et à l’insertion économique dans les zones périphériques ou les territoires reculés, les disparités socio-économiques historiques entre territoires demeurent. Le soutien à la jeunesse initié en fin de période sous revue représente un programme ambitieux dont les résultats ne pourront être appréciés que dans la durée.

5.1.5. Durabilité des changements et renforcement de capacités

Conclusion 9 – Une transition « inachevée » qui demeure à consolider et limite la durabilité de l’ensemble des changements accompagnés.

Si un grand nombre de résultats issus de la coopération UE-Tunisie ont contribué aux changements observés durant la période sous revue, l’accompagnement du processus de transition politique initié en 2011 doit être poursuivi étant donné le caractère inachevé du chantier constitutionnel et du consensus sous-jacent. On retrouve cette conclusion dans les différents domaines sous revue, qu’il s’agisse de la consolidation de l’Etat de droit (création de la Cour constitutionnelle et autres instances indépendantes prévues par la constitution), de la réforme de la gestion des finances publiques, de la relance de l’économie et de l’emploi, notamment des jeunes diplômés et des femmes, ou du processus de décentralisation et du rééquilibrage territorial que ce dernier accompagne. En conséquence, la durabilité des changements accompagnés ne peut être considérée comme acquise puisque les processus de réformes dans les différents domaines appuyés demeurent partiels.

Conclusion 10 – Un bilan contrasté dans le renforcement des capacités.

Les résultats en matière de renforcement des capacités des différents acteurs partenaires et institutions impliquées dans la mise en œuvre de la coopération UE-Tunisie ont été très variables selon les organisations concernées. Dans certains cas, des jumelages et le dialogue de pairs à pairs ont pu contribuer au renforcement de capacités lorsque des dynamiques de changement dans les organisations et institutions existaient mais, dans d’autres, les contributions sont demeurées faibles faute d’adéquation aux demandes et d’appropriation par les acteurs concernés (formation-information uniquement). Les efforts faits par la DUE en fin de période pour mieux comprendre les intérêts et les valeurs des différents acteurs tunisiens ont amorcé une approche plus globale du renforcement des capacités.

5.1.6. Valeur ajoutée & visibilité de l'UE

Conclusion 11 – Une valeur ajoutée de l'UE reconnue à plusieurs niveaux : le poids de la coopération de l'UE en Tunisie, de sa permanence et de la plus grande neutralité dans les orientations de sa coopération.

Signe de l'importance donnée au soutien de l'UE en Tunisie, depuis 2013, 17 Etats-membres sont présents en Tunisie pour y développer des relations bilatérales y compris de coopération. L'UE a apporté une valeur ajoutée à plusieurs niveaux : i) son poids dans le dialogue politique et sectoriel, lié à l'importance de son portefeuille de coopération avec la Tunisie, et à la coordination avec les Etats membres politique et à travers de nombreux groupes thématiques; ii) prévisibilité et inscription dans la durée ; iii) neutralité au regard de l'histoire partagée et des enjeux de proximité de certains Etats-membres avec la Tunisie.

Conclusion 12 – L'Union européenne visible comme partenaire mais à l'image mitigée.

L'image de la coopération UE-Tunisie l'UE est associée à la transition politique et aux efforts de l'UE « comme partenaire majeur de la jeune démocratie tunisienne » et bénéficie d'un effort de rationalisation au niveau de la communication sur ses actions. Néanmoins, encastrée dans une vision plus large des relations entre les deux partenaires, l'image de l'UE demeure « mitigée » dans les médias sociaux. Le décalage entre la communication mise en œuvre autour de la coopération UE-Tunisie et les contenus exprimés a eu tendance à s'accroître dans les débats qui concernent la société tunisienne et qui touchent les relations avec l'Europe (questions sociétales, mobilité, commerce, etc.).

5.1.7. Coordination, complémentarité et cohérence

Conclusion 13 – Un rôle déterminant de l'UE dans les initiatives de coordination entre PTF et entre ces derniers et le Gouvernement tunisien.

La stratégie de coopération UE-Tunisie a été coordonnée avec les partenaires techniques et financiers en général et les Etats -membres en particulier. Le rôle de la Délégation a été déterminant dans les initiatives de coordination entre PTF et avec le Gouvernement tunisien (missions conjointes de haut niveau dans le cadre des réformes structurelles liées à l'appui budgétaire et à l'assistance macro-financière). La coordination d'ensemble des PTF est restée globalement faible durant la période sous revue. Par contre, de très nombreuses coordination sectorielles et thématiques ont été animées par la Délégation au cours de la période. Avec les bailleurs multilatéraux, la formulation et le suivi des PAR se sont faits de manière conjointe, avec une matrice de mesures communes et des revues conjointes, et chaque bailleur a signé sa propre convention de financement avec le partenaire tunisien. Depuis 2018, la même idée a guidé l'approche autour de la matrice conjointe de suivi des déclencheurs de l'appui budgétaire.

Conclusion 14 – Une articulation importante et appréciée entre programmes de coopération UE-Tunisie et programmes communautaires.

Les synergies ont été importantes avec les nombreuses politiques extérieures de l'UE qui touchent la Tunisie. L'articulation entre la coopération UE-Tunisie et les programmes communautaires tels Erasmus+, Horizon 2020, et Europe creative, constitue une dimensions importante et appréciée de la cohérence des actions de l'UE en Tunisie.

Conclusion 15 – Une cohérence entre objectifs des politiques européennes - coopération UE-Tunisie, négociations commerciales, politiques migratoires et de mobilité - qui fait débat au sein des partenaires en Tunisie.

Si la coopération UE-Tunisie bénéficie, globalement, d'une appréciation positive en Tunisie, la cohérence entre les politiques européennes est, quant à elle, interrogée en fin de période. Il s'agit, en particulier, de la cohérence entre des effets controversés de l'ouverture commerciale avec les objectifs de la coopération UE-Tunisie, de la coopération transfrontalière ou des effets associés à l'évolution des politiques migratoires avec le maintien de la mobilité nécessaire à la participation de la Tunisie aux échanges en lien avec les programmes communautaires ou dans le domaine de la libéralisation des services.

5.1.8. *Thèmes transversaux*

Conclusion 16 – Une dimension genre fortement prise en compte dans la formulation, la mise en œuvre des actions de coopération et contribuant aux avancées dans l’égalité hommes-femmes.

La dimension genre a globalement été bien prise en compte dans la formulation et la mise en œuvre des actions de la coopération UE-Tunisie. Elle a permis de contribuer aux avancées obtenues en Tunisie dans l’égalité hommes-femmes au niveau des réformes politiques et constitutionnelles (parité), tout en soutenant de nombreuses actions dans ce domaine (parité politique, lutte contre les violences faites aux femmes, renforcement de l’égalité hommes-femmes dans la formation, etc.) et ce, même si certaines questions sont au cœur du débat sociétal en Tunisie.

Conclusion 17 – Une prise en compte tardive des enjeux environnementaux et de l’adaptation au changement climatique.

L’attention portée aux questions environnementales et à la lutte contre le changement climatique est restée relativement limitée en début de période, même si les soutiens engagés en début de période (profil environnemental) ont contribué à une prise de conscience durable des enjeux environnementaux (éducation environnementale, intégration sectorielle). Les financements délégués ou les programmes régionaux ont connu des difficultés à rentrer en exécution. Ce n’est qu’en fin de période que les questions d’environnement et, surtout d’adaptation au changement climatique, ont été totalement intégrées à la programmation de la coopération UE-Tunisie (agriculture durable, zones cotières, énergies renouvelables, décentralisation), alors qu’elles sont restées mineures dans la formulation des programmes d’appui à la relance économique et des programmes d’emplois.

5.2. **Recommandations**

Les recommandations formulées par la présente évaluation prennent en compte les évolutions que le contexte tunisien a connu ainsi que les actions et orientations prises depuis 2019, notamment la réponse apportée face à la crise sanitaire et socio-économique induite par la pandémie de COVID-19⁸³. Ces recommandations sont au nombre de 13, dont 7 recommandations transversales et 6 recommandations sectorielles, lesquelles sont regroupées en trois groupes :

- Réaffirmer dans la durée le partenariat rapproché entre la Tunisie et l’Europe ;
- Programmer et formuler des programmes adaptés au nouveau contexte ; et
- Mettre en œuvre et suivre les actions coordonnées par domaine.

5.2.1. *Evolution du contexte depuis 2019*

La transition politique connaît depuis 2019, un ensemble de menaces qui pèsent sur les transformations engagées par la Tunisie depuis 2011. La première menace correspond aux attentes socio-économiques de la population, non satisfaites et ce, malgré les libertés politiques retrouvées. Ces attentes se traduisent périodiquement par la montée de revendications sociales ou, notamment pour les jeunes, la recherche d’autres alternatives comme la migration vers l’Europe et sont d’autant plus marquées que les quartiers ou les territoires ruraux sont défavorisés. La Tunisie fait face à des déséquilibres territoriaux entre la frange littorale développée du Nord et de l’Ouest et les régions marginalisées du Centre-intérieur et du Sud. Ces déséquilibres remettent en cause la trajectoire historique du modèle de développement économique tout comme la relation entre les villes et le milieu rural. La seconde menace correspond aux évolutions régionales et aux tensions, notamment sécuritaires, qui persistent sur le pourtour méditerranéen. La crise libyenne se prolonge et tend à s’internationaliser sous l’influence d’autres pays alors que le dialogue entre les pays du nord et du sud de la Méditerranée rencontre des difficultés croissantes⁸⁴. Depuis 2010, le voisinage de l’Europe est bousculé par des crises migratoires successives, liées aux conflits du Moyen-Orient, de l’Afrique au sud du Sahara et de l’Asie du Sud, lesquelles se voient instrumentalisées dans le jeu des relations internationales. Enfin, la troisième menace fait écho aux différentes crises globales, qu’il s’agisse du

⁸³ Réponse en ligne avec la Communication de la Commission du 8 avril 2020 portant sur trois priorités: i) traiter la crise sanitaire; ii) renforcer les systèmes de santé; iii) traiter les conséquences socio-économiques.

⁸⁴ Tunisie-Italie, Maroc-Allemagne, Algérie-France, etc.

dérèglement climatique auquel la Tunisie est particulièrement vulnérable, notamment sur le plan hydrique⁸⁵, ou à plus court terme de celles, sanitaires, économiques et sociales, issues de la pandémie de COVID-19.

Dans le prolongement des engagements pris au cours de la période évaluée, la coopération UE-Tunisie a répondu à l’urgence à court terme du choc macro-économique lié à l’épidémie, en mobilisant de façon flexible des montants financiers importants sous forme d’appui budgétaire. Les conditions particulières du troisième prêt d’AMF ont également été aménagées du fait de l’urgence de la situation en juin 2021 et 13 pays européens se sont mobilisés afin de fournir au pays une assistance d’urgence⁸⁶. A plus long terme, et malgré la réaffirmation des liens entre le nord et le sud de la Méditerranée et la reconsidération des espaces géographiques dans les dynamiques africaines contemporaines⁸⁷, l’évolution des relations entre pays européens et pays du pourtour sud de l’Europe, ainsi que leurs trajectoires différenciées interrogent les finalités de la politique de voisinage⁸⁸ et reposent la question stratégique du partenariat⁸⁹.

Un nouvel agenda pour la Méditerranée a été adopté par l’Union européenne en février 2021. Ce nouvel agenda comprend un plan économique et d’investissement visant à stimuler la reprise socio-économique à long terme dans le voisinage méridional. Il repose sur la *Team Europe*, le nouvel instrument de voisinage, coopération au développement et coopération internationale (« *Global Europe* ») de l’UE pour la période 2021-2027 ainsi que sur les priorités énoncées par le plan d’investissement en faveur de la transition écologique et numérique (« *Global Gateway* »). Les cinq domaines d’action retenus dans l’agenda élargissent la coopération aux domaines suivants : i) développement humain, bonne gouvernance et État de droit ; ii) économies résilientes et inclusives, notamment pour les femmes et les jeunes, prospérité et transition numérique ; iii) paix et sécurité ; iv) migration et mobilité et, v) transition écologique: résilience climatique, énergie et environnement. Le programme de coopération multi-acteurs (PIM) préparé au niveau de la DUE pour la période 2021-2027 entre la Tunisie et l’Union européenne s’appuie sur une analyse conjointe avec les Etats-membres pour accompagner le dialogue avec la Tunisie et la programmation des futures actions dans les domaines concernés (feuille de route).

Ce processus est d’autant plus important que, malgré l’augmentation de l’aide publique au développement en Tunisie depuis 2011, le risque d’une « *fatigue de l’aide* » se fait sentir au sein de la communauté internationale au regard des difficultés persistantes dans l’avancée des réformes socio-économiques et l’amélioration des indicateurs de bien-être. Ce risque est d’autant plus important que les instabilités issues des événements politiques récents (limogeage du gouvernement et suspension du Parlement en septembre 2021) peuvent accroître les difficultés du dialogue et de mise en œuvre de la coopération UE-Tunisie. Il s’agit donc, dans une étape charnière des relations entre la Tunisie et l’Europe, de tirer les leçons de la période passée pour réaffirmer la solidarité européenne vis-à-vis du processus engagé en Tunisie, élargir les partenaires associés aux actions et apporter les améliorations nécessaires dans la mise en œuvre de cette nouvelle programmation.

⁸⁵ Le World Resources Institute (WRI- Institut des ressources mondiales) classe la Tunisie à la 30ème position (sur 164 pays), la répertoriant ainsi dans la catégorie des pays exposés à un stress hydrique « élevé ».

⁸⁶ Allemagne, Autriche, Belgique, Croatie, Espagne, France, Lettonie, Luxembourg, Malte, Norvège, Portugal, République tchèque, Roumanie (communiqué du 16 août 2021).

⁸⁷ Entretien avec J. Borrel, « La frontière de l’Europe n’est pas en Méditerranée mais au sud du Sahel », *Le Monde*, 8 mars 2020.

⁸⁸ Voir Perchoc Ph., décembre 2016: *La politique européenne de voisinage*, Parlement européen, 33 p.

⁸⁹ Du côté tunisien, ce débat est présent au sein de la société civile, cf. par exemple, Jendoubli K., Limam M., Karray B., 2019 : *Pour une vision stratégique tunisienne du partenariat avec l’Union européenne*, EuroMedRights, 78 p.

5.2.2. Un partenariat rapproché entre la Tunisie et l’Europe à réaffirmer entre partenaires

R1 – Actualiser les bases de la nouvelle programmation de la coopération UE-Tunisie en prenant en compte les nouvelles orientations européennes

R1 - Les partenaires devraient, afin de maintenir un volume d’assistance substantiel au regard des efforts fournis durant la période 2011-2019, achever le processus de préparation de la nouvelle programmation (2021-2027) en prenant en compte les nouvelles orientations européennes (Pacte Vert, partenariat UE-Afrique, Global gateway, Gender Action Plan III).	
<i>La recommandation s’adresse à la DG NEAR, au SEAE ainsi qu’à la DUE à Tunis et aux représentations des EM</i>	
<i>La DUE coordonne le pilotage de la recommandation</i>	
Points forts à poursuivre	
<p>Malgré les difficultés rencontrées par la Tunisie, l’UE et les EM ont poursuivi, via l’initiative <i>Team Europe</i>, leur soutien face aux instabilités du contexte politique et aux effets socio-économiques induits par l’épidémie de COVID-19.</p> <p>Le nouvel agenda pour la Méditerranée, le plan économique et d’investissement pour le voisinage méridional, « L’Europe dans le monde », et les instruments financiers associés permettent d’inscrire ce soutien dans le moyen terme et d’accompagner la consolidation du processus de transition engagé en Tunisie depuis 2011 en lien avec les priorités de la Commission présidée par Mme von der Leyen (Pacte vert et objectifs climatiques, partenariat UE-Afrique, Gender Action Plan III).</p> <p>L’élaboration du programme annuel 2021 par la DUE intègre diverses activités afin de soutenir une action ambitieuse pour le climat de façon durable. Il vise à faire évoluer les comportements des citoyens-consommateurs, accompagner les autorités afin de remplir les objectifs de la Contribution déterminée au niveau National (CDN) de la Tunisie et améliorer la durabilité des modes de production et la prise en compte des enjeux de préservation de l’environnement dans le secteur productif. Par ailleurs, la DUE finalise en complément une stratégie pour l’intégration de l’environnement, du changement climatique, de la biodiversité et du développement durable dans le Partenariat entre l’Union européenne et la Tunisie.</p> <p>Dans le domaine de l’eau, une initiative de la Team Europe doit permettre de fédérer autour des politiques tunisiennes l’action de l’UE, des États-membres, des banques de développement européennes autour d’une logique d’intervention commune pour en maximiser l’impact.</p>	
Points à renforcer	Modalités de mise en oeuvre
<p>Préciser les indicateurs et les situations de référence permettant de mieux apprécier les résultats des interventions.</p> <p>Mieux prendre en compte l’adaptation au changement climatique et la résilience dans la gestion des ressources (eau, foncier, etc.).</p>	<p>Aide à la structuration de la gouvernance climat en Tunisie.</p> <p>Organisation des synergies avec les interventions des EM dans le domaine de l’environnement et, en particulier, de l’adaptation au changement climatique.</p> <p>Suivi des « <i>spending targets</i> » (migration, climat, développement humain, inclusion sociale et genre).</p>
Echéance	<p>Court-terme</p>

R2 – Appuyer le dialogue tripartite et, plus largement, les initiatives de dialogue national

R2 – L’UE devrait continuer à soutenir le dialogue tripartite inclusif à différents niveaux dans les différents domaines de la coopération UE-Tunisie, pour informer la coopération en cours, appuyer les initiatives de dialogue national, notamment autour des compétences institutionnelles ou des débats de société.

<i>La recommandation s'adresse à la DG NEAR, au SEAE ainsi qu'à la DUE à Tunis et aux représentations des EM</i>	
<i>La DUE coordonne le pilotage de la recommandation</i>	
Points forts à poursuivre	
<p>Le dialogue tripartite mis en place dans le cadre de l'Accord d'association entre l'UE, le gouvernement et la société civile constitue une réussite de la période sous revue, notamment pour accompagner la capacité d'adaptation de la programmation. Face aux incertitudes du contexte, il s'agit de continuer à soutenir ce dialogue aux différents niveaux (comité et sous-comités d'association) comme base de programmation flexible dans les différents domaines de la coopération UE-Tunisie, tout en élargissant les acteurs impliqués (municipalités, secteur privé) et en renforçant sa dimension inclusive (à l'échelle locale, vis-à-vis d'organisations non intégrées aux mécanismes actuels, notamment en dehors de Tunis, aux syndicats, etc.). Le dialogue tripartite peut également offrir un support aux initiatives du dialogue national inter-tunisien, notamment sur les conflits de compétences entre instances politiques (Présidence, Gouvernement, Parlement).</p>	
Points à renforcer	Modalités de mise en oeuvre
Articulation avec les Etats-membres, déjà associés. Ouverture vers les structures représentant la jeunesse, les femmes et les territoires périphériques.	Au sein des comités et sous-comités de l'Accord d'association. Dans les différents mécanismes de programmation et de coordination par secteurs d'intervention.
Echéance	Long terme (permanent)

R3 – Renforcer l'intégration de la Tunisie dans les instruments et programmes européens

R3 - L'UE devrait maintenir voire renforcer les synergies entre services et DG a coopération UE-Tunisie, à travers les instruments (AMF, FIV, EUTF, régional, transfrontalier) et les programmes auxquels la Tunisie est associée (Erasmus+, Horizon Europe, Europe créative, etc.).	
<i>La recommandation s'adresse à la DG NEAR, au SEAE, à la DUE ainsi qu'aux DG-UE</i>	
<i>La DG NEAR coordonne le pilotage de la recommandation</i>	
Points forts à poursuivre	
<p>Cette ouverture des instruments et programmes européens auxquels la Tunisie est associée a été fortement appréciée et, au-delà des contributions spécifiques (capacités macro-économiques), elle est considérée comme très efficace dans de nombreux domaines de coopération : innovations, culture, recherche, etc. Certains entretiens ont considéré la richesse de ces échanges comme « la musique de fond d'une Europe moderne » vis-à-vis de son voisinage.</p>	
Points à renforcer	Modalités de mise en oeuvre
Renforcer la cohérence entre l'ouverture et les différents programmes de coopération, par exemple : <ul style="list-style-type: none"> • Mobilité des tunisiens dans les pays européens. • Niveau d'investissement programmé dans le domaine de la coopération et programme européen (ex. mise à niveau des exploitations agricoles et pilier 2 en lien avec la réforme de la PAC). 	Echanges pour convergence des points de vue entre DG NEAR, SEAE et DG-UE. Concertation entre EM sur l'application du Pacte de mobilité UE-Tunisie.
Echéance	Long terme (permanent)

R4 – Améliorer les démarches de renforcement de capacités et les élargir

R4 - Les démarches de renforcement des capacités devraient être mieux ciblées là où existent des dynamiques d’appropriation forte, notamment en termes de réformes structurelles. Elles gagneraient à s’ouvrir via la mise en réseau d’autres acteurs et à travers le soutien à des échanges horizontaux avec d’autres pays du voisinage européen.

La recommandation s’adresse à la DG NEAR, au SEAE ainsi qu’à la DUE à Tunis et aux représentations des EM

La DG NEAR coordonne le pilotage de la recommandation

Points forts à poursuivre

Pour éviter la dispersion de la programmation, il s’avère nécessaire de recentrer les appuis là où existent des dynamiques de changement et un leadership ou une appropriation pour les mettre en oeuvre. Il s’agit également d’élargir les échanges de pairs à pairs entre institutions publiques des Etats-membres et de la Tunisie (via TAIEX et jumelages), de favoriser la mise en réseau des collectivités territoriales ou des OSC tunisiennes ainsi que d’appuyer les échanges entre pairs avec d’autres pays du voisinage engagés dans un dialogue rapproché avec l’UE.

Points à renforcer	Modalités de mise en oeuvre
<p>Ouverture des échanges de pairs à pairs avec d’autres pays du voisinage.</p> <p>Ouverture aux réseaux de collectivités territoriales et d’OSC (par exemple en lien avec l’adaptation au changement climatique ou le développement rural).</p>	<p>Renforcer l’entité en charge de l’identification et la de la sélection des jumelages et TAEIX ainsi que ses orientations.</p> <p>Redéfinir modalités et priorités des jumelages et du TAIEX.</p>
Echéance	Long terme (permanent)

5.2.3. Programmer et formuler des programmes adaptés au nouveau contexte

R5 – Approfondir l’analyse, notamment prospective, et la traduire dans la conception et la mise en œuvre du portefeuille

R5 - L’analyse d’économie politique sectorielle, des processus politiques, des enjeux du contrat social devrait être poursuivie pour mieux informer la programmation annuelle, les réformes et les actions à promouvoir.

La recommandation s’adresse à la DG NEAR, au SEAE ainsi qu’à la DUE à Tunis et aux représentations des EM

La DUE coordonne le pilotage de la recommandation

Points forts à poursuivre

Les réflexions en termes d’économie politique⁹⁰ ont permis de mieux comprendre les blocages rencontrés dans les différents domaines de coopération afin de préparer la nouvelle programmation et de mieux cibler les secteurs où existe une véritable appropriation afin d’engager des réformes structurelles. Il s’agirait de poursuivre l’analyse des processus endogènes au niveau des secteurs d’intervention ciblés, y compris les tensions inter-tunisiennes, le rôle des acteurs de la sous-région, et les différents scénarios à 5 ans, afin d’alimenter le dialogue sur les politiques et les prendre en compte dans le choix des réformes et des actions à promouvoir. En effet, celles-ci devraient viser à renforcer la cohésion sociale entre les composantes de la société tunisienne, et la confiance entre gouvernants et gouvernés. La conception de

⁹⁰ Voir point 412 et note de bas de page n°40.

nouveaux programmes d’appui budgétaire comme le PAGE (convention signée en Juillet 2020), qui tient clairement compte des leçons de la mise en œuvre des réformes en Tunisie depuis la révolution et du besoin d’approches plus réalistes, inclusives et pluralistes, va dans ce sens.

Points à renforcer	Modalités de mise en oeuvre
<p>Valoriser les travaux engagés en matière d’économie politique dans le dialogue et la concertation pour informer la formulation des nouvelles interventions et le choix des modalités d’aide.</p>	<p>Edition de synthèse autour des travaux et restitution en sous-comités.</p> <p>Approche plus inclusive et pluraliste lors de la formulation des interventions, tenant mieux compte de l’inertie du système tunisien dans la fixation des objectifs et/ou cibles à atteindre et dans les durées de mise en œuvre.</p>
<p>Echéance</p>	<p>Long terme (permanent)</p>

R6 – Diversifier les modalités d’intervention pour des alliances plus larges avec des acteurs plus spécialisés

R6 - Les accords de délégation⁹¹ et les financements mixtes devraient être développés dans les modalités de financement afin d’élargir les partenaires impliqués au niveau des organisations internationales et des agences des Etats-membres, renforcer les investissements à impact social et environnemental et accroître l’effet levier pour financer les objectifs de développement durable.

La recommandation s’adresse à la DG NEAR, au SEAE, à la BEI et la BERD ainsi qu’à la DUE, aux représentations et agences des EM à Tunis

La DUE coordonne le pilotage de la recommandation

Points forts à poursuivre

Les accords de délégation avec les agences des Etats-membres ou les organisations internationales permettent d’élargir les partenaires associés impliqués dans la mise en œuvre de la coopération UE-Tunisie. Ils permettent une meilleure complémentarité entre acteurs selon les domaines de compétences de chacun.

Associés au travers des institutions financières à des mécanismes de bonification ou d’assistance technique, ils créent un effet levier entre subvention et prêts permettant de renforcer les contributions dans des secteurs comme les énergies renouvelables, l’adaptation au changement climatique ou encore le développement local dans les territoires périphériques au bénéfice d’acteurs privés dans les domaines prioritaires par la coopération.

Ces instruments permettent également, en complément des interventions de la BEI et de la BERD, d’impliquer les agences des EM dans un éventail d’activités plus large, en fonction de leurs domaines de concentration et de leurs spécialités.

Par ailleurs, certains programmes, notamment en matière de gouvernance démocratique, nécessitent de poursuivre les appuis multi-acteurs, impliquant le gouvernement central mais aussi les autorités locales, la société civile et dans certains cas les Nations Unies, dans des projets aux objectifs complémentaires mais convergents.

Points à renforcer	Modalités de mise en oeuvre
<p>Approfondir les blocages du cadre réglementaire qui peuvent limiter les investissements privés en lien avec des partenariats publics (énergies renouvelables ou exemples cités dans la culture et la mise en valeur</p>	<p>Appuis aux évolutions du cadre réglementaire.</p> <p>Co-construction avec les partenaires pressentis (BERD, BEI, agences EM).</p>

⁹¹ Actuellement accord de contribution.

du patrimoine). Clarifier les questions de suivi financier et de visibilité associés à ce type de montage.	
Echéance	Moyen terme

R7 – Poursuivre le dialogue structuré avec les OSC tunisiennes au niveau du suivi qualitatif des projets

R7 - La coopération UE-Tunisie devrait maintenir un dialogue continue et structuré avec les OSC tunisiennes, avec un suivi qualitatif au niveau de leur rôle et sur la pertinence de leurs activités et résultats.

La recommandation s'adresse à la DG NEAR et la DUE

La DUE coordonne le pilotage de la recommandation

Points forts à poursuivre

Il s'agirait de maintenir un dialogue structuré avec les OSC tunisiennes et un suivi qualitatif au niveau de leurs projets (pas seulement financier ni ex post, mais en continu sur la pertinence des activités et leurs résultats et ce, à des fins de retours d'expériences sur la programmation également).

Plus largement, les initiatives de dialogue doivent permettre de multiplier les opportunités d'échanges entre partenaires et bénéficiaires des actions (retours d'expérience, leçons apprises, échanges de bonnes pratiques).

Points à renforcer	Modalités de mise en oeuvre
Elargir les échanges entre DUE et OSC, de l'utilisation des moyens à l'analyse des résultats afin d'identifier et d'accompagner le changement d'échelles des innovations.	Réunions régulières autour des travaux d'évaluation et de capitalisation des expériences (par programmes thématiques par exemple).
Echéance	Long terme (permanent)

5.2.4. Mettre en œuvre et suivre des actions coordonnées par domaine

R8 – Poursuivre les appuis dans le domaine de la gouvernance démocratique et la consolidation de l'Etat de droit

R8 - La coopération UE-Tunisie devrait poursuivre les appuis à la gouvernance et la consolidation de l'Etat de droit afin d'accompagner la consolidation du processus démocratique par la mise en application des réformes (achèvement du chantier constitutionnel, justice, transparence, décentralisation) dans une optique de transition socio-économique.

La recommandation s'adresse à la DG NEAR, au SEAE ainsi qu'à la DUE à Tunis et aux représentations des EM

La DUE coordonne le pilotage de la recommandation

Points forts à poursuivre

Le SEAE a montré sa valeur ajoutée en matière de médiation dans plusieurs pays du Voisinage. Si les parties prenantes tunisiennes le souhaitent, un appui au dialogue inter-tunisien aiderait à accompagner les préparatifs des compléments nécessaires au dispositif constitutionnel (conflits de compétences entre le gouvernement, la Présidence et le Parlement ; mais également entre les élus locaux et l'administration territoriale) en référence avec l'expérience du Quartet en 2014.

Il faudrait maintenir le cap sur l’achèvement du chantier constitutionnel (Cour constitutionnelle, ainsi que les quatre organes constitutionnels indépendants demeurant non actifs), même si cela demande du temps. Ce chantier devrait demeurer une priorité malgré les multiples ajournements depuis 2014 pour réduire les risques de crises constitutionnelles et les blocages institutionnels chroniques.

Il faudrait veiller plus systématiquement au caractère inclusif des partenaires tunisiens consultés, y compris représentants de la tendance conservatrice issus des régions et localités, jeunes « sans voix » et OSC locales (dans les régions).

L’appui systématique à des OSC locales (à travers du subgranting ou non) pourrait présenter le double avantage du renforcement et de l’autonomie du tissu associatif territorial et de contrebalancer la tendance au tropisme tunisois d’appui à la société civile.

Points à renforcer	Modalités de mise en oeuvre
Inscrire les mécanismes dans la durée. Elargir les partenaires tunisiens associés.	Appui aux mécanismes de dialogue inter-tunisiens. Appui aux OSC locales (en dehors de Tunis).
Echéance	Long terme

R9 – Continuer à soutenir la stabilisation macro-économique du pays

R9 - La coopération UE-Tunisie devrait poursuivre l’appui à la stabilisation macro-économique du pays tout en veillant à ce que celui-ci s’engage pleinement en faveur de réformes structurelles et accélère leur mise en œuvre concrète.

La recommandation s’adresse à la DG NEAR ainsi qu’à la DUE à Tunis, en lien avec la DG ECFIN

Acteurs associés : Représentations des EM et communauté internationale (FMI, BM, etc.)

La DUE coordonne le pilotage de la recommandation

Points forts à poursuivre

En 2020 et 2021, la pandémie de COVID-19, qui a mené à un recul massif du tourisme, est venue aggraver la crise économique que traverse le pays. Dans ce contexte de détérioration de la situation budgétaire, l’injection de liquidités reste cruciale pour permettre au gouvernement de boucler son budget et de limiter les déséquilibres budgétaires. L’appui de l’UE pourrait se faire sous forme d’assistance macro-financière et/ou d’appui budgétaire, de concert avec les autres partenaires techniques et financiers fournissant de l’appui budgétaire. La conclusion d’un accord avec le FMI et les autres partenaires internationaux sur des réformes économiques d’envergure visant l’assainissement des finances publiques sera important pour la négociation d’un nouvel appui de l’UE. Les négociations ont repris avec le FMI en novembre 2021, après une interruption de plusieurs mois suite au coup de force constitutionnel du 27 juillet 2021.

Points à renforcer	Modalités de mise en oeuvre
S’assurer de l’engagement du gouvernement en faveur de réformes structurelles, en interaction avec la communauté internationale. S’assurer également du caractère inclusif de la conduite des réformes, impliquant l’ensemble des parties prenantes, y.c. le secteur privé et la société civile. Ouvrer vers un plus grand alignement des appuis budgétaires des différents partenaires afin de maximiser l’effet de levier attendu du poids financier considérable de l’ensemble des prêts et dons sous forme de soutien de la communauté internationale et d’un dialogue conjoint autour d’un programme de réformes clé. Tenir un dialogue politique et technique plus régulier et plus approfondi avec le gouvernement, le secteur privé et la société civile, de concert avec les autres partenaires, afin d’accélérer la mise en	Appui budgétaire (et/ou assistance macro-financière) combinant des flux financiers, une matrice de réformes portée par les différents partenaires techniques et financiers avec un dialogue rapproché lié à cette matrice, et de l’accompagnement technique (via des contrats de service, TAIEX, jumelage, etc.). Il sera clé de davantage sensibiliser en continu l’ensemble des parties

<p>œuvre des réformes structurelles. Les réformes visant l'assainissement des finances publiques et l'amélioration de l'investissement privé seront critiques pour restaurer les équilibres budgétaires et relancer l'économie du pays. Axer les indicateurs de tranche variable et le dialogue sur la mise en œuvre des réformes ou leurs effets plutôt que sur le respect des impératifs et préalables aux réformes.</p> <p>Au-delà du dialogue autour des stratégies sectorielles/matrices/indicateurs de tranche variable, prévoir en parallèle davantage d'accompagnement technique à la mise en œuvre effective des réformes du fait du manque de capacités de l'administration pour opérationnaliser les réformes et des résistances aux changements. Ces appuis peuvent continuer à porter sur le renforcement des capacités de l'administration en matière de cadrage macro-économique et de gestion des finances publiques. Ils pourraient également davantage cibler le renforcement d'autres institutions (e.g. institutions clé de contrôle (Cour des comptes et ARP) et porter sur la promotion d'un dialogue multi-acteurs et la sensibilisation aux enjeux des réformes.</p> <p>Rendre l'accompagnement technique aux processus de réformes plus flexible (i.e. mobilisable dans le moyen à long terme) afin qu'il soit mieux adapté aux capacités d'absorption des financements extérieurs, fortement réduites du fait des blocages à répétition liés au contexte politique et institutionnel instable.</p>	<p>prenantes à l'instrument AB pour garantir une meilleure compréhension et utilisation de l'instrument.</p>
<p>Echéance</p>	<p>Court et moyen terme</p>

R10 – Renforcer les appuis au secteur privé et à l'innovation

R10 - La coopération UE-Tunisie devrait poursuivre le renforcement de l'appui au secteur privé et à l'innovation en appuyant les réformes favorables et les logiques de cluster/pôles de compétitivité associant acteurs de la recherche et entreprises, dans une perspective pacte vert et de facilitation des investissements.

La recommandation s'adresse à la DG NEAR ainsi qu'à la DUE à Tunis et aux représentations des EM

La DUE coordonne le pilotage de la recommandation

Points forts à poursuivre

Dans un contexte où les marges budgétaires se réduisent, le développement du secteur privé constitue plus encore que dans la période passée une des clés de la croissance économique, le soutien au développement de ce secteur doit rester une priorité pour les PTF qui sont nombreux à intervenir dans le secteur. L'UE a une valeur ajoutée spécifique compte tenu du partenariat entre l'UE et la Tunisie qui peut permettre une intégration économique plus importante des entreprises tunisiennes dans les chaînes de valeurs européennes.

La stratégie de l'UE consistant à intervenir d'un côté sur les réformes du cadre réglementaire à travers les appuis budgétaires et de l'autre directement en appui aux acteurs devrait être poursuivie et renforcée. Le volet appui aux réformes nécessite d'identifier des leviers crédibles et suffisamment incitatifs et d'être ferme dans l'analyse de leur réalisation (ce qui semble être bien le cas dans ce domaine). De nombreuses études ont été consacrées à l'analyse des réformes et des interventions nécessaires pour assurer un cadre favorable au développement du secteur privé. Les réformes sont connues et considérées comme essentielles par de nombreux acteurs, nationaux et internationaux ; les priorités poursuivies au cours de la précédente période sont toujours d'actualité (en particulier en matière de conditions d'accès aux marchés, efficacité du système national d'innovation). Pour les rendre effectives, il convient de rechercher une adhésion la plus large possible des parties, et d'accompagner techniquement les acteurs publics chargés de les mettre en œuvre. Le soutien direct à la dynamique privée, en plus de stimuler un secteur privé en quête d'expansion, peut aussi venir renforcer la demande sociale pour les réformes.

De plus, un renforcement du dialogue de haut niveau sur les politiques devrait contribuer à l'adoption de réformes favorables au secteur privé ; une plus grande coordination entre PTF (notamment avec la BM

très active dans ce domaine) et une implication plus étroite du secteur privé lui-même à ce dialogue sont indispensables.

Points à renforcer	Modalités de mise en oeuvre
<p>L’appui direct aux entreprises devrait permettre aux entreprises bénéficiaires de se développer et devrait être maintenu en veillant à garder le niveau de professionnalisme rencontré actuellement dans sa mise en œuvre tout en évitant d’institutionnaliser des circuits parallèles aux services de l’Etat. Une réflexion devrait être menée pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toucher davantage d’entreprises sur l’ensemble du pays afin de contribuer à développer une dynamique endogène • Alimenter une demande sociale croissante pour des réformes venant d’acteurs économiques qui, contrairement à d’autres bien en place, n’ont pas d’intérêts à défendre le statu quo 	<p>La Tunisie fait face à un réel problème de valorisation des capacités de recherche et de ses résultats dans des activités économiques porteuses. Une approche plus directement orientée sur le renforcement de l’innovation dans ces secteurs pourrait être poursuivie dans une logique de cluster/pôles de compétitivité associant acteurs de la recherche et entreprises.</p> <p>A travers l’intégration des acteurs tunisiens dans les réseaux européens de recherche et d’innovation, l’UE a montré sa valeur ajoutée spécifique ; de nombreux moyens existent pour renforcer l’intégration des entreprises tunisiennes dans les chaînes de valeurs européennes mais l’approche suivie reste trop cloisonnée. Une stratégie plus globale intégrant tous les instruments (modalités de coopération, intégration dans les réseaux économiques et de recherche européens, coopération transfrontalière, accords commerciaux) dont l’UE dispose pour renforcer la compétitivité du secteur privé tunisien, et leur accès aux marchés européens, devrait permettre de renforcer les effets de levier.</p> <p>La mobilisation d’instruments financiers tels que EFSD+ sous forme de garanties au bénéfice du secteur privé pour accompagner leur transition économique pourrait également être envisagé.</p>
Echéance	Court et moyen terme

R11 – Renforcer les appuis dans le domaine de l’emploi

R11 - La coopération UE-Tunisie devrait poursuivre les appuis dans le domaine de l’emploi en poursuivant le renforcement des capacités au niveau régional, la mise à échelle des initiatives porteuses d’emplois dans le secteur privé et en améliorant la visibilité de l’offre de formation dans les métiers en tension.

Acteurs responsables : DG NEAR et DUE à Tunis

Acteurs associés : DG EAC (Erasmus), Ministères sectoriels et agences impliqués dans les programmes d’emploi.

La DUE coordonne le pilotage de la recommandation

Points forts à poursuivre

Au cours de la période, l’UE a entamé un transfert de son soutien vers les services d’emploi régionaux permettant une meilleure adaptation au contexte local (en termes de secteur économique porteur et de besoin de formation). Cette approche décentralisée permet aussi d’agir à un niveau plus proche des bénéficiaires (demandeurs d’emploi), ce qui permet de favoriser la visibilité de l’action de l’UE. Cette approche décentralisée s’est heurtée à des résistances des services centraux qui en ont ralenti la mise en œuvre, mais des progrès ont été engrangés sur lesquels la coopération peut s’appuyer pour poursuivre le renforcement des services locaux d’intermédiation sur le marché du travail.

Par ailleurs, la question de l’emploi a été intégrée de façon plus transversale dans le soutien au développement économique, par exemple au sein du PACS-BERD. Ce programme a généré des effets

d’emploi intéressants, à une échelle toutefois réduite. Une analyse plus approfondie des facteurs ayant favorisé l’emploi dans ce programme pourrait soutenir une mise à échelle plus large.

L’UE a soutenu durant la période des programmes de renforcement de l’offre en formation technique porteuse d’emploi. Ces formations souffrent d’un déficit de réputation, une dimension sur laquelle l’UE pourrait agir afin de rendre les nouveaux programmes de formation plus attractifs, par exemple en soutenant la participation de jeunes Tunisiens à des concours de type WorldSkills ou le programme Erasmus+ ciblant l’enseignement technique et professionnel.

Points à renforcer	Modalités de mise en œuvre
<p>Continuer à accompagner le processus de décentralisation au niveau central et régional, tout en soutenant l’amélioration des moyens et des compétences des services locaux. Il faudra poursuivre le dialogue, au besoin dans le cadre d’un appui budgétaire sectoriel avec des indicateurs portant sur la mise en œuvre du processus de décentralisation (e.g. transfert effectif de ressources vers les services régionaux) et l’amélioration des compétences des services locaux.</p> <p>Dans le contexte d’une révolution (2011) déclenchée entre autres par le taux de chômage des diplômés, il était pertinent de viser spécifiquement cette catégorie de chômeur. Les stratégies futures devraient veiller à également prendre en compte les chômeurs non-qualifiés, qui représentent près de 50% des chômeurs.</p> <p>Renforcement de l’attractivité des filières qualifiantes porteuses d’emploi développées au travers des programmes précédents.</p>	<p>Assistance technique, éventuellement dans le cadre d’appui budgétaire, dirigée vers les services régionaux d’intermédiation entre l’offre et la demande.</p> <p>Appui aux activités de formation et/ou formation auprès des personnes en recherche d’emploi, pour différents profils de formation (non-qualifiés et diplômés), et assistance technique auprès des entreprises pour élargir l’offre d’emplois (poursuite d’IRADA et PACS).</p> <p>Etude des facteurs de succès de la création d’emploi sous le PACS et de la possibilité d’une mise à échelle de ce programme. Le EFSD+ pourrait aussi soutenir les PME et l’emploi, en construisant sur l’expérience du PACS.</p> <p>Soutien à des projets ciblés d’attractivité des filières de formation porteuses d’emploi et renforçant la visibilité de l’UE auprès des bénéficiaires finaux tels que Erasmus+.</p>
Echéance	Court et moyen terme

R12 – Soutenir le processus de décentralisation

R12 - La coopération UE-Tunisie devrait poursuivre les appuis aux acteurs locaux , en appuyant l’Etat central dans la mise en œuvre effective du processus de décentralisation, et accompagnant, le moment venu, la réalisation d’une évaluation du modèle actuel de décentralisation par la partie tunisienne.

La recommandation s’adresse à la DG NEAR ainsi qu’à la DUE à Tunis et aux représentations des EM

La DUE coordonne le pilotage de la recommandation

Points forts à poursuivre

Il s’agirait poursuivre l’appui aux collectivités locales, en associant pleinement l’Etat central au processus. D’une part, les questions de planification et de stratégie en matière de décentralisation relèvent du niveau central ; d’autre part, les disparités entre les communes demeurent importantes, il est donc indispensable que les appuis apportés soient coordonnés au niveau national.

Cet appui devrait, à terme, accompagner la réalisation d’une évaluation du modèle actuel de

décentralisation par la partie tunisienne. Cette évaluation de la décentralisation « en train de se faire », dans le cadre d’un processus prévu pour durer jusqu’en 2039⁹², devrait permettre d’interroger et, le cas échéant, d’infléchir certaines orientations en matière de développement et de faciliter l’harmonisation des interventions des différents bailleurs. Cette évaluation devrait couvrir un ensemble de domaines (stratégie, gouvernance, structures de gestion, financement, textes d’application, etc.) et devrait associer l’ensemble des ministères et les différents niveaux du territoire.

L’appui à l’opérationnalisation du processus de décentralisation devrait concerner, dans une deuxième phase, les communes et les régions et les districts (lorsque ces derniers seront mis en place). Dans ce cadre, le référentiel juridique et réglementaire relatif au transfert des compétences vers les communes devrait être finalisé, les textes d’application adoptés et des projets d’accompagnement ciblant les communes pour opérationnaliser ce transfert devrait démarrer. Des conventions entre les ministères sectoriels concernés par le transfert des compétences devraient faire l’inventaire des compétences à transférer et en préciser les modalités. Le PARD a démarré une initiative dans cette direction mais qui devrait avoir une forte composante opérationnelle, quitte à travailler sur des communes pilotes pour aider à cadrer l’exercice.

Points à renforcer	Modalités de mise en oeuvre
<p>Coordination des appuis au niveau central au travers de conventions les ministères sectoriels concernés par le transfert des compétences</p> <p>Appuis renforcés sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le référentiel juridique et réglementaire relatif au transfert des compétences vers les communes • Les textes d’application adoptés • Les projets d’accompagnement ciblant les communes pour opérationnaliser ce transfert 	<p>Inventaire des compétences à transférer et leurs modalités</p> <p>Accompagnement au niveau d’un ensemble de communes-pilote</p> <p>Suivi-évaluation du processus de décentralisation en cours de mise en oeuvre</p>
Echéance	Long terme

R13 – Renforcer l’accompagnement des collectivités locales

R13 - La coopération UE-Tunisie devrait accompagner le renforcement des collectivités locales en développant les ressources locales (fiscalité, foncier) et en renforçant les capacités de planification des collectivités locales (communes, régions, districts).

La recommandation s’adresse à la DG NEAR, au SEAE ainsi qu’à la DUE à Tunis et aux représentations des EM

La DUE coordonne le pilotage de la recommandation

Points forts à poursuivre

Il s’agirait de soutenir le développement des ressources des collectivités locales. D’importantes réformes restent à conduire, en particulier dans les domaines de la fiscalité et du foncier. L’UE pourrait, par exemple, travailler avec le ministère des domaines de l’Etat à l’attribution d’une « réserve foncière » aux communes, dédiée à la réalisation de projets stratégiques en matière de développement local. Un mécanisme d’attribution des financements différencié entre les communes devrait par ailleurs être appuyé, permettant de tenir compte des disparités socio-économiques entre les communes. Il faudrait également mettre en place les mécanismes d’une clé de répartition en fonction des capacités économiques et financières des communes pour une discrimination positive qui pourrait renforcer et appuyer les communes les plus démunies. La finalisation de la décentralisation fiscale est un impératif qui pourrait

⁹² 2039 représente l’échéance annoncée par la feuille de route de l’Instance de prospective et d’accompagnement du processus de décentralisation (IPAPD). Voir “Processus d’opérationnalisation de la décentralisation : mise à jour des orientations stratégiques à l’horizon 2039 et plan d’actions 2018-2021”, décembre 2018.

aider à renforcer l'autonomisation des communes dans le financement de leurs actions de développement. Il faudrait également appuyer la réforme du système de planification nationale, la prise en compte de l'aménagement du territoire dans les problématiques de développement et le renforcement des capacités de planification de l'administration des collectivités locales (communes, régions, districts). La territorialisation du système de planification nationale est une réforme de fond qu'il faudrait accompagner. Il s'agirait d'éviter la sectorialisation excessive et d'associer les collectivités dans l'identification des besoins, ce qui requiert une révision approfondie des modalités de planification.

Points à renforcer	Modalités de mise en oeuvre
<p>Contributions aux ressources des collectivités locales</p> <p>Accompagnement du renforcement des capacités des collectivités</p>	<p>Constitution d'une réserve foncière aux communes</p> <p>Mécanisme de financement différencié</p> <p>Appui à la réforme du système de planification</p>
Echéance	Long terme

6. ANNEXES

6.1. Liste des sigles

AA	Accord d’Association
AB	Appui budgétaire
ABS	Appui budgétaire sectoriel
ACLED	<i>The Armed Conflict Location & Event Data Project</i>
ADE	Aide à la décision économique
AFD	Agence française de développement
ALECA	Accord de libre-échange complet et approfondi
AMAL	Programme d’aide à la recherche d’emploi
AMF	Autorité des marchés financiers
AMF	Assistance macro-financière
ARFIFES	Appui à la réforme fiscale, l’inclusion financière et le développement de l’économie sociale et solidaire
ARP	Assemblée des représentants du peuple
BAD	Banque africaine de développement
BEI	Banque européenne d’investissement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BM	Banque mondiale
CAD	Comité d’aide au développement
CAP2D	Cap sur la décentralisation et le développement intégré des territoires
CCE	Cour des comptes européenne
CCL	Code des collectivités locales
CDN	Contribution déterminée au niveau national
CFAD	Centre de formation des acteurs de la décentralisation
CIHEAM	Centre international de hautes études agronomiques méditerranéennes
CJ	Critère de jugement
COP21	Conférence de Paris de 2015 sur les changements climatiques
CPRS	Contrat de performance de réforme sectorielle
CSO-LA	<i>Civil society organisations and local authorities</i>
CUA	Cadre unique d’appui
CVIP	Contrat d’initiation à la vie professionnelle
DEPOLMED	Dépolluer la Méditerranée
DEVRUR	Développement rural
DG DEVCO	Direction générale de la Commission européenne - Développement et coopération internationale (devenue DG INTPA)
DG EAC	Direction générale de la Commission européenne – Education et culture
DG ECFIN	Direction générale de la Commission européenne - Affaires économiques et financières
DG HOME	Direction générale de la Commission européenne - Migration et affaires intérieures
DG INTPA	Direction générale de la Commission européenne - Partenariats internationaux
DG NEAR	Direction générale de la Commission européenne - Politique européenne de voisinage et négociations d’élargissement
DG RTD	Direction générale de la Commission européenne - Recherche et innovation
DRI	<i>Democracy Reporting International</i>
DUE	Délégation de l’Union européenne à Tunis
EAMR	Rapports sur la gestion de l’aide extérieure
EEAS	European External Action Service
EFSD	<i>European Fund for Sustainable Development</i>
EM	Etat membre
EMORI	Programme tunisien d’appui à l’éducation, la mobilité, la recherche et l’innovation
ENPARD	Initiative européenne pour le développement agricole et rural en Tunisie
ENR	Energie renouvelable
EUTF	<i>EU Trust Fund</i>
FIV	Facilité d’investissement pour le voisinage
FMI	Fonds monétaire international
GBOR	Gestion budgétaire orientée sur les résultats
GESRNA	Gestion des ressources naturelles
GFP	Gestion des finances publiques
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
GPI	Groupe de pilotage
GRH	Gestion des ressources humaines
HCR	Haut Commissariat aux réfugiés
IcSP	Instrument contribuant à la stabilité et à la paix
IDE	Investissements directs étrangers
IdS	Instrument de stabilité

IEDDH	Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme
IEV	Instrument européen de voisinage
IEVP	Instrument européen de voisinage et de partenariat
INS	Institut national de statistique
IPAPD	Instance de prospective et d'accompagnement du processus de décentralisation
IOV	Indicateur objectivement vérifiable
IRADA	Initiative régionale d'appui au développement économique durable
IRAM	Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement
ISIE	Instance supérieure indépendante pour les élections
IVDCI	Instrument de voisinage, développement et coopération internationale
LI	Logique d'intervention
LOB	Loi organique du budget
M€	Million d'euros
MAPU	Programme de soutien à la modernisation de l'administration publique
MDICI	Ministère du Développement et de la Coopération internationale
MENA	Afrique du Nord et Moyen-Orient
MFF	<i>Multiannual financial framework</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
OIM	Organisation internationale des migrations
OSC	Organisations de la société civile
OTE	Objectif Transition énergétique
P3AI	Programme d'appui institutionnel à la Transition tunisienne
P3AT	Programmes d'appui à l'accord d'association et à la transition (1, 2 & 3)
PACE	Programme d'appui à la compétitivité et aux exportations
PACS	Programme d'appui à la compétitivité des services
PAGE	Programme d'appui à la gouvernance économique
PAIS	Programme d'appui à l'inclusion sociale
PAIT	Programme d'appui institutionnel à la transition
PAPS	Programme d'appui à la politique sectorielle
PAR	Programme d'appui à la relance
PARJ	Programme d'appui à la réforme de la justice
PASRI	Projet d'appui au système de recherche et d'innovation
PAZD	Programme d'appui aux zones défavorisées
PEC	Programme d'empowerment des communes
PEE	Programme Environnement-Energie
PEFA	Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière
PEFESE	Programme d'appui à l'éducation, à la formation professionnelle, à l'enseignement supérieur et à l'employabilité des diplômés
PEV	Politique européenne de voisinage
PIB	Produit intérieur brut
PIM	Programme indicatif multi-acteurs
PIN	Programme indicatif national
PARMSS	Programme d'appui à la modernisation du secteur de la sécurité de la République tunisienne
PME	Petites et moyennes entreprises
PRIMEA	Programme de Relance de l'Investissement et la Modernisation des Exploitations Agricoles
PTFs	Partenaires techniques et financiers
QE	Question d'évaluation
RFR	Réseau ferroviaire rapide
ROM	Rapports de suivi
SRBC	<i>State & Resilience Building Contract</i>
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SIGMA	<i>Support for Improvement in Governance and Management</i>
SNDD	Stratégie nationale de développement durable
TAIEX	Technical assistance and information exchange instrument
TOFE	Tableau harmonisé des opérations financières de l'État
TPE	Très petite entreprise
UE	Union Européenne
VBG	Violence basée sur le genre
WDI	<i>World Development Indicators</i>
ZLE	Zone de libre échange

6.2. Liste des illustrations

FIGURE 1 : SCHEMA DU CHAMP DE L’ÉVALUATION	1
FIGURE 2 : LES ÉTAPES DE L’ÉVALUATION	2
FIGURE 3 : FRISE CHRONOLOGIQUE DE LA PERIODE 2011-2019	6
FIGURE 4 : FLUX DE DECAISSEMENT EN TUNISIE, AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT 2011-2019.....	9
FIGURE 5 : LOGIQUE D’INTERVENTION GLOBALE DE LA COOPERATION UE-TUNISIE	12
FIGURE 6 : MONTANTS CONTRACTES ET PAYES ENTRE 2011 ET 2019	13
FIGURE 7 : MONTANTS CONTRACTES PAR DOMAINE SUR LA PERIODE 2011-2019.....	14
FIGURE 8 : REPARTITION DES MONTANTS CONTRACTES PAR MODALITE D’AIDE	15
FIGURE 9 : REPARTITION DES MONTANTS CONTRACTES PAR INSTRUMENT DE FINANCEMENT	15
FIGURE 10 : MONTANTS ET COMPOSANTES DES INTERVENTIONS SOUS LES MODALITES D’APPUI BUDGETAIRE GENERAL ET SECTORIEL (2011-2019)	16
FIGURE 11 : SYNTHESE DES CONCLUSIONS	46

6.3. Liste des documents annexes

Annexe 1 : Matrice des preuves
Annexe 2 : Termes de reference
Annexe 3 : Méthodologie de l’évaluation
Annexe 4 : Matrice d’évaluation
Annexe 5 : Personnes rencontrées
Annexe 6 : Documentation consultée
Annexe 7 : Contexte de la Tunisie
Annexe 8 : Logiques d’intervention globale et par domaine
Annexe 9 : Inventaire – Liste des contrats
Annexe 10 : Analyse quantitative du portefeuille
Annexe 11 : Note sur les ROM
Annexe 12 : Analyse des marqueurs CAD de Rio
Annexe 13 : Etudes de cas
Annexe 14 : E-survey
Annexe 15 : Synthèse par critère de jugement (questions par domaine)
Annexe 16 : Compte-rendus des réunions GPI

CONTACTER L'UNION EUROPÉENNE

En personne :

Dans toute l'Union européenne il existe des centaines de centres d'information **Europe Directe**. Vous pourrez trouver l'adresse du centre le plus proche de chez vous sur ce lien : https://european-union.europa.eu/contact-eu_fr

Par téléphone ou courriel :

Europe Directe est un service qui répond à vos questions sur l'Union européenne. Vous pouvez contacter ce service :

- en appelant le numéro gratuit : 00 800 6 7 8 9 10 11 (certains opérateurs sont susceptibles d'appliquer des frais),
- au numéro standard suivant : +32 22999696, ou encore
- par courrier électronique par le biais de : https://european-union.europa.eu/contact-eu_fr

TROUVER DE L'INFORMATION SUR L'UNION EUROPÉENNE

En ligne :

L'information sur l'Union européenne dans toutes les langues officielles de l'Union est disponible sur le site web Europa à l'adresse : https://european-union.europa.eu/index_fr

Publications de l'UE :

Vous pouvez télécharger ou commander des publications de l'UE gratuitement ou moyennant paiement depuis le Bookshop de l'UE à l'adresse : <https://op.europa.eu/fr/web/general-publications/publications>. Des copies des publications gratuites peuvent être obtenues en contactant Europe Directe ou votre centre local d'information (voir https://european-union.europa.eu/contact-eu_fr).

**Politique européenne de voisinage et
négociations d'élargissement - NEAR**

