

Fiche action pour la Tunisie

1. IDENTIFICATION

Intitulé/Numéro	Programme d'Appui à la Relance (PAR)		
Coût total	Contribution de l'UE : 90 millions d'EUR cofinancement parallèle avec les institutions suivantes: - Banque Mondiale (prêt d'un montant de 500 millions d'USD) - Banque Africaine de Développement (prêt d'un montant de 500 millions d'USD) - Agence Française de Développement (prêt d'un montant de 185 millions d'EUR)		
Méthode d'assistance / Mode de gestion	Programme d'appui à la politique sectorielle ("PAPS"): - appui budgétaire multisectoriel (gestion centralisée)		
Code CAD	43010	Secteur	Aide plurisectorielle

2. MOTIF ET CONTEXTE NATIONAL

Préambule:

Les changements politiques majeurs intervenus en Tunisie au mois de janvier 2011 ont provoqué un choc économique et social qui éloigne provisoirement – mais de façon sensible – la Tunisie de sa trajectoire de croissance de long terme. Le retour à la croissance exige la mise en place rapide de politiques structurelles qui répondent aux aspirations de changement manifestées par la population. Dans ce contexte, la Banque mondiale (BM), la Banque africaine de développement (BAD), l'Agence Française de Développement (AFD) et l'UE⁵ ont convenu avec les autorités tunisiennes d'apporter leur soutien à un programme d'urgence pour la mise en place de politiques économiques permettant de répondre à cette double exigence. Outre un apport financier important permettant le financement d'une partie des déficits public et extérieur, le programme appuiera la mise en œuvre d'un ensemble de mesures visant prioritairement le renforcement de la gouvernance, la résilience du secteur financier (y compris la micro-finance) ainsi que l'amélioration de l'accès à l'emploi, le renforcement du développement régional et des interventions publiques à caractère social. L'UE avait commencé à s'occuper de certains éléments – la micro-finance, le développement du capital risque – déjà fin 2010, et a adapté et élargi son intervention sur la base du nouveau contexte.

⁵ L'Agence Japonaise de Coopération Internationale (JICA) a également participé à certaines réunions de la mission en tant qu'observateur. Par ailleurs l'AFD a exprimé son intention de concentrer son appui sur les volets secteur financier et emploi.

2.1. Contexte national et motifs du PAPS

2.1.1. Situation économique et sociale et analyse de la pauvreté

Bien que la révolution du 14 janvier 2011 soit porteuse d'espoir ses conséquences macro-économiques de court terme sont sévères. Outre les dommages matériels subis (4% du PIB), l'économie tunisienne doit faire face à un accroissement de l'insécurité et à des tensions sociales, de même qu'à un effondrement des recettes touristiques (-40%⁶) et de l'investissement venant de l'étranger (-20 à -30%). La dégradation de l'environnement économique international et l'effet des crises régionales (libyenne⁷ en particulier) constituent des handicaps supplémentaires. Dans ce contexte, les autorités tunisiennes tablent sur une croissance du PIB réel en 2011 proche de 2% (contre 5,4% originellement prévus) et sur des déficits courant et budgétaire de, respectivement, 6,5% et 5%. Le besoin de financement résiduel⁸ externe serait de 2,5-3 milliards de dinars tunisiens TND (1,2 milliards d'EUR)⁹. Les scénarios médians formulés plus récemment par le FMI, la BAD ou la Délégation aboutissent à des estimations de croissance légèrement inférieures (aux alentours de 1% de croissance du PIB en 2011 dans le cas du FMI) mais des besoins de financement proches.

Les événements de janvier 2011 ont par ailleurs souligné la situation socio-économique difficile d'une grande partie de la population – particulièrement les jeunes diplômés, dont près de la moitié est au chômage¹⁰, et les populations des zones défavorisées du centre du pays. Ces difficultés vont très probablement s'aggraver dans les mois à venir. Les autorités estiment par exemple que l'effondrement de l'activité touristique – 400.000 emplois – alliée au ralentissement général de l'activité économique et à l'afflux de tunisiens travaillant en Libye, devrait faire passer le nombre de chômeurs de 500.000 à 700.000 en 2011. La conjoncture économique et sociale décrite ci-dessus appelle une politique de relance visant à compenser l'effondrement de la demande intérieure et à formuler un début de réponse à la demande sociale issue de la révolution. La mise en œuvre d'une telle politique reste néanmoins conditionnelle à l'identification des ressources nécessaires à son financement. Ce programme s'attache donc à assister les autorités tunisiennes dans ces deux objectifs et se place également dans le cadre de la Communication conjointe de la Commission Européenne et de la Haute Représentante de l'Union Européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité "Un Partenariat pour la Démocratie et une prospérité partagée avec le Sud de la Méditerranée"¹¹ du 8 mars 2011.

⁶ Estimation de fin mars 2011 (source MPCFI).

⁷ Les exportations à destination de la Libye représentaient 6% des exportations totales de biens en 2009. Environ 65.000 tunisiens travaillaient en Libye avant les troubles; 16.000 ont été rapatriés (fin mars 2011, source: autorités tunisiennes – chiffres communiqués dans le cadre de la mission conjointe de formulation du programme).

⁸ Une fois pris en compte l'ensemble des flux nets de financement, à l'exception des transferts et prêts officiels postérieurs à la crise.

⁹ Sous l'hypothèse d'un apport de 900 millions d'USD dans le cadre de ce programme (BM, BAD, UE, AFD).

¹⁰ Le taux de chômage des 15-29 ans est estimé à 44%, en progression de dix points depuis 2005. Source: autorités tunisiennes – chiffres communiqués dans le cadre de la mission conjointe de formulation du programme

¹¹ COM(2011)200.

2.1.2. *Politique nationale de Développement*

Politique et stratégie multisectorielle. La Tunisie dispose d'une stratégie nationale de développement multisectorielle, élaborée dans le cadre de la formulation du XIIème Plan de développement (2010-2014). C'est sur ce cadre de politique économique qu'est basée la loi de finances 2011, adoptée fin 2010. Ce XIIème Plan et la loi des finances 2011 constituent à ce jour le cadre juridique formel valable pour le présent programme.

Compte tenu du nouveau contexte politique, économique et social issu de la révolution, les autorités ont formulé un *programme national de relance économique*, présenté le 1 avril 2011 et permettant de répondre, à court terme, aux défis auxquels le pays fait face. Une loi de finance rectificative permettant sa mise en œuvre administrative et financière sera adoptée courant mai 2011.

2.2. **Contexte sectoriel : politiques et défis**

Les priorités du programme de relance annoncé par le Gouvernement s'articulent autour de cinq priorités présentées ci-dessous avec les mesures les plus significatives qui leurs sont associées:

- (1) La sécurité.
- (2) L'emploi. Les mesures incluent un programme de recrutement dans la fonction publique (20.000 emplois) et un programme intégral de recherche active d'emploi en faveur des jeunes diplômés ("AMAL");
- (3) L'appui à l'économie et son financement. Les mesures incluent un programme d'appui aux entreprises connaissant des difficultés économiques conjoncturelles; des encouragements aux investissements dans les zones de développement régional; l'élaboration d'un cadre juridique pour la micro-finance; ainsi que diverses mesures fiscales d'incitation à l'investissement, à l'exportation et en faveur des contribuables.
- (4) Le développement régional. Le programme prévoit une réallocation significative des dépenses budgétaires en faveur des zones et régions prioritaires; un appui à la réalisation de projets dans le domaine des TIC dans les régions; l'institution de dotations budgétaires spéciales aux autorités régionales pour financer des initiatives pour l'emploi et les aides sociales et selon des procédures permettant d'allier rapidité, transparence et équité.
- (5) Les actions sociales. Les actions incluront des mesures pour le renforcement des aides aux familles nécessiteuses pour couvrir toutes celles qui vivent en dessous du seuil de pauvreté, (185.000 familles); une aide aux personnes revenant de Libye; et la mise à disposition de microcrédits et/ou des dotations pour l'amélioration du logement en faveur de 20.000 familles

Outre les effets directs de ces actions, le Gouvernement compte sur ce programme d'investissement, dont le coût est estimé à 2,5 milliards de TND, pour soutenir l'activité économique intérieure et ainsi limiter la baisse de la croissance – le regain

de croissance attendu est de 1,2% (la croissance du PIB passerait de 0,8% à 2% en termes réels sur l'année 2011)¹². Les autorités tunisiennes réfléchissent en parallèle à la mise en œuvre de mesures structurelles visant à renforcer la gouvernance et la transparence de l'environnement des affaires – aussi bien publiques que privées. L'identification des interventions prévues pour les quatre thématiques (hors sécurité) présentées ci-dessous s'inscrit dans le cadre de ce double effort des autorités tunisiennes.

En dépit des bouleversements politiques survenus depuis le début de l'année 2011, le dialogue avec les autorités sur les aspects de coopération économique reste emprunt d'une relative stabilité. L'organisation et la capacité institutionnelle de l'administration centrale ont néanmoins été mises à mal par les événements de janvier 2011. Dans ce contexte, le présent programme permettra d'assister les autorités dans la formulation détaillée de mesures concrètes dans les domaines de concentration. Il s'accompagnera également par la mise à disposition d'assistance technique par les bailleurs de fonds impliqués dans le programme. Par ailleurs, bien que la qualité et la disponibilité des données économiques et financières publiées¹³ aient été jugées suffisantes par le FMI pour la surveillance macro-économique et financière en 2010, la production et surtout la mise à disposition du public de données demeurent parcellaires. Le présent programme s'attachera à remédier à ces déficiences.

La relativement bonne performance macro-économique du pays avant la crise¹⁴, lui permet de négocier la période actuelle avec quelques marges de manœuvre. Sur le plan extérieur, le niveau des réserves reste, aujourd'hui encore, relativement élevé, tandis qu'une politique budgétaire prudente au cours des dernières années a permis de constituer des réserves financières qui s'avèrent maintenant précieuses¹⁵. Le niveau de dette publique et extérieure a ainsi été ramené à 40% du PIB fin 2010 – inférieur à celui de la plupart des pays de la région. Il n'en reste pas moins que le besoin de financement extérieur résiduel en 2011 pourra difficilement être comblé sans une augmentation des transferts, des prêts officiels.

Dans le domaine de la gestion des finances publiques, le rapport PEFA de juillet 2010 a montré que la performance de la Tunisie dans ce domaine est de bon niveau. Par ailleurs, des avancées importantes avaient été réalisées au cours des dernières années, notamment dans le cadre du programme de la réforme Gestion Budgétaire par Objectifs (GBO). Les événements de janvier 2011 ont toutefois montré que la multiplication des contrôles n'a pu empêcher la corruption de haut niveau tout en étant un facteur important de rigidité et de lenteur dans la gestion des dépenses. Dans le contexte d'urgence que traverse le pays, la priorité se portera par conséquent sur la mise en œuvre d'actions permettant d'augmenter la flexibilité et la transparence de la gestion des finances publiques.

¹² Source: MPCl.

¹³ Comptes nationaux, statistiques monétaires, balance des paiements, finances publiques.

¹⁴ Une croissance annuelle moyenne de 5% depuis 2000.

¹⁵ Celles-ci incluent, notamment, les dividendes non versés de la Banque Centrale durant les trois dernières années (800 millions de TND), les réserves en devises issues de la privatisation partielle de Tunisie Télécom, et des dépenses 2011 non-allouées inscrites dans la loi de finance 2011 (800 millions de TND).

2.3. Eligibilité à l'appui budgétaire

Malgré les difficultés qu'elle traverse, la Tunisie continue à satisfaire les critères d'éligibilité aux appuis budgétaires sectoriels. Ce jugement est sous-tendu par les indications fournies lors d'une récente mission d'assistance technique du FMI qui souligne, d'une part, la justesse des priorités macro-économiques du gouvernement – notamment en ce qui concerne le besoin de relancer l'économie – et, d'autre part, le besoin de fournir les apports financiers extérieurs indispensables à sa mise en œuvre.

2.4. Enseignements tirés

Compte tenu de la complexité de certaines des réformes proposées, du manque temporaire de capacité de l'administration tunisienne et de l'urgence de la mise en œuvre des mesures adoptées, il semble important d'accompagner l'appui financier par une assistance technique complémentaire appropriée.

2.5. Actions complémentaires

Le Programme d'Appui à l'Intégration (PAI), prédécesseur du présent programme, d'un montant total de 70 millions d'EUR.

Le Programme d'Appui à la Compétitivité (PAC), d'un montant de 41 millions d'EUR, appuie la modernisation et l'amélioration des services administratifs centraux en lien avec le présent programme.

La mise en œuvre de la Charte euro-méditerranéenne.

Le programme d'Appui à la mise en place d'une Gestion Budgétaire par Objectifs, approuvé fin 2008 pour une durée de 3 ans, est doté d'un montant de 30 millions d'EUR

Le Programme d'Appui à l'Accord d'Association, d'un montant de 30 millions d'EUR, accompagne l'administration et toutes les institutions publiques tunisiennes contribuant à la mise en œuvre de l'AA. Dans ce cadre, une série de jumelages sera initiée au cours de l'année 2011 en faveur de: (i) la Banque Centrale (ciblage de l'inflation); (ii) la Cour de Comptes (modernisation des fonctions d'audits et des systèmes internes de gestion); (iii) le Ministère des Finances (réforme GBO); (iv) l'Agence National de l'Emploi et du Travail Indépendant et ; (v) l'Observatoire National de l'Emploi et des Qualifications du MFPE.

Le Programme d'Appui à l'Education, à la Formation Professionnelle, à l'Enseignement Supérieur et à l'Employabilité des diplômés d'un montant de 65 millions d'EUR. Un programme dans le domaine de l'emploi, pour un montant de 60 millions d'EUR est également en préparation (PAA 2012).

Des moyens supplémentaires à hauteur de 17 millions d'EUR ont par ailleurs été mobilisés suite aux événements de janvier 2011 pour soutenir le processus électoral, la société civile et le développement socio-économique des régions défavorisées.

2.6. Coordination des bailleurs de fonds

La BAD, la BM et l'UE ont développé un processus de programmation conjointe de leurs programmes d'appui macro-économique. La formulation de ce programme s'inscrit dans ce cadre. Il prévoit qu'une série d'actions sera identifiée par l'ensemble des bailleurs de fonds. Chaque bailleur sélectionnera toutefois sa propre convention de financement avec le partenaire tunisien. L'AFD s'est jointe pour cette mission au groupe de bailleurs en tant qu'observateur et devrait apporter une contribution exceptionnelle de 200 millions d'EUR à ce programme. Elle participera à ce titre aux discussions sur la définition des actions et du programme complémentaire d'assistance technique. Ceci devrait garantir un alignement étroit entre les deux programmes. JICA participe également à certaines réunions en tant qu'observateur.

3. DESCRIPTION

3.1. Objectifs

L'objectif général du programme est d'appuyer la formulation et la mise en œuvre du programme d'urgence de relance économique et sociale du gouvernement tunisien. En termes d'objectifs spécifiques, l'ambition du programme se décline selon les quatre axes précités.

3.2. Résultats escomptés et principales activités

L'atteinte de ces objectifs passe par la réalisation conjointe des résultats détaillés dans la matrice d'actions et de résultats qui sera incluse en annexe.

Le volet renforcement de la gouvernance et de la transparence s'attachera à améliorer la transparence et la redevabilité des administrations publiques grâce à la suppression de la discrétion donnée au Président de la République d'autoriser la publication des rapports annuels de la Cour des comptes ainsi qu'à l'adoption de dispositions législatives et opérationnelles garantissant l'accès du public à l'information détenue par les administrations. L'amélioration de l'efficacité de la dépense publique sera renforcée par la révision du Code des marchés Publics et l'initiation d'un processus de révision des réglementations administratives afin de limiter la discrétion dans l'application des règles. Pour faire face aux conséquences immédiates de la révolution, la mise en place de modalités de transferts d'urgence en faveur des collectivités locales ainsi qu'un amendement de la loi sur les associations pour lever les restrictions pesant sur la création et le fonctionnement des associations sont également prévus.

Le volet secteur financier prévoit la mise en place d'un cadre réglementaire et de supervision pour la micro-finance, l'adoption d'un code de bonne gouvernance d'entreprise pour les banques privées et l'amélioration du cadre légal et réglementaire régissant les banques publiques. Le renforcement des capacités d'analyse et de coordination institutions en charge de la stabilité financière et l'adoption d'une loi visant à dynamiser l'industrie du capital risque sont également prévus.

Le volet emploi et développement régional s'attachera principalement à appuyer les efforts du gouvernement dans le cadre de la mise en place du programme intégral de recherche active d'emploi pour les jeunes diplômés (programme AMAL) ainsi que

des mesures connexes d'incitation à la création d'emploi. L'adoption d'un décret transférant la gestion du Fonds National de l'Emploi (Fonds 21/21) au Ministère de la Formation Professionnelle et de l'Emploi, ainsi que le lancement d'un audit financier et d'une évaluation institutionnelle et organisationnelle de ce Fonds sont également prévus.

Le volet affaires sociales prévoit notamment l'adoption de dispositions législatives établissant un mécanisme de suivi permettant l'évaluation des performances des services publics par les citoyens. Deux décrets établissant, d'une part, un programme portant sur un paquet de services de proximité en matière de soins prénatals, d'accouchements assistés et des visites régulières de suivi par les assistants sociaux aux familles vulnérables et, d'autre part, la mise en place d'un mécanisme de gestion transparente et rationnelle des médicaments seront également adoptés. Le programme prévoit enfin l'adoption de nouveaux critères d'éligibilité pour les programmes d'assistance sociale pour prendre en compte les effets de la révolution ainsi que des modalités de contrôle et de suivi participatifs et le lancement d'un audit du Fonds National de Solidarité (FSN) et de l'Union Tunisienne de Solidarité Sociale (UTSS).

3.3. Risques et hypothèses

Les risques (et les hypothèses) principaux concernent:

La stabilité politique. Le principal risque / hypothèse est, bien entendu, lié au succès de la transition démocratique que le peuple tunisien a appelée de ses vœux. Il est également lié à l'évolution de la situation dans les pays de la région, au premier rang desquels la Libye. Le présent programme devrait contribuer à accroître les marges de manœuvre des gouvernements de transition et, ainsi, contribuer au succès de celle-ci.

La conjoncture économique dont l'évolution, notamment dans sa dimension internationale, aura un impact important sur la capacité des autorités à atteindre leurs objectifs macro-économiques. Le programme jouera un rôle clé dans l'atténuation des impacts négatifs éventuels sur l'économie tunisienne.

3.4. Parties prenantes

Les parties prenantes incluent principalement les Ministères du Plan et de la Coopération Internationale, des Finances, des Affaires Sociales, du Développement régional, de l'Intérieur ainsi que le Premier Ministère, la Banque Centrale ainsi que les autres institutions impliquées dans la surveillance / régulation du secteur financier.

3.5. Questions transversales

Nombre d'aspects du programme auront des implications sociales substantielles, notamment en matière d'emploi et de développement régional. L'intégration des questions de genre et jeunesse sera particulièrement prise en compte. Ceci est déjà explicitement le cas pour ce qui concerne l'adoption de modalités de transfert d'urgence de ressources en faveur des collectivités locales prévoyant des critères de représentativité des femmes et des jeunes pour la désignation de délégués spéciaux. De la même manière, la seconde action du volet affaires sociales bénéficiera exclusivement aux femmes enceintes des familles défavorisées.

4. QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE

4.1. Mode de gestion

La gestion sera centralisée directe. La responsabilité de la Commission portera notamment sur le lancement, le suivi et la coordination du programme avec le bénéficiaire et le siège ainsi que la préparation du décaissement des tranches du programme.

4.2. Procédures de passation de marchés et d'octroi de subvention (pour la partie aide complémentaire)

Tous les contrats qui mettent en œuvre la convention de financement doivent être attribués et mis en œuvre selon les procédures et documents standards définis et publiés par la Commission pour la mise en œuvre des actions extérieures, tels qu'en vigueur au moment de la procédure concernée.

La participation au marché pour l'action décrite par la présente fiche est ouverte à toutes les personnes physiques et morales visées par le règlement IEVP. L'ordonnateur compétent peut étendre la participation à d'autres personnes physiques ou morales sous couvert du respect des conditions établies par l'article 21(7) du règlement IEVP.

4.3. Budget et calendrier indicatif

Le budget alloué au projet est de 90 millions d'EUR. A titre indicatif, ce montant consistera en une enveloppe de 89 millions d'EUR d'appui budgétaire et une enveloppe complémentaire de 1 million d'EUR dédiée à des activités d'assistance technique (à titre indicatif 800.000 EUR), suivi, évaluation et audit (à titre indicatif, 200.000 EUR) L'appui budgétaire sera décaissé en deux tranches. Une première tranche fixe d'un montant de 45 millions d'EUR sera décaissée à la signature de la Convention de Financement et sous réserve d'atteinte des résultats escomptés décrits plus haut et de respect des conditions d'éligibilité à l'appui budgétaire sectoriel. La tranche suivante sera décaissée en 2012 sur la base de conditions liées à des résultats à atteindre qui seront identifiés dans un processus de formulation ultérieur en coordination avec les autres partenaires techniques et financiers du programme et le gouvernement qui sera issu du processus démocratique en cours de réalisation. Les modalités de décaissement de la tranche suivante seront précisées lors de cette étape ultérieure. La phase suivante du programme devrait s'attacher à l'approfondissement des axes d'intervention du présent programme ainsi qu'aux axes clés du futur cadre de politique économique qui reprendra vraisemblablement des orientations fortes de la politique de développement du pays initiée au cours de la décennie écoulée : intégration à l'international, innovation, amélioration de l'environnement des affaires. La durée de mise en œuvre opérationnelle envisagée est de 36 mois.

4.4. Suivi de l'exécution et critères de décaissement

Le suivi se fera au travers d'un Comité de Pilotage constitué autour du Ministère du Plan et de la Coopération Internationale, en collaboration avec les ministères, institutions et interlocuteurs parties prenantes au programme.

Un système de suivi sera mis en place, moyennant le recours à une assistance technique, pour appuyer la Délégation dans le processus de suivi, en coordination avec les autres institutions partenaires.

4.5. Évaluation et audit

Le programme fera l'objet d'une évaluation externe par la Commission à la fin de son exécution. Les dispositions des Conditions générales des conventions de financement relatives aux vérifications et contrôles par la Commission, l'Office européen de lutte anti-fraude et la Cour des Comptes de l'Union Européenne sont applicables.

4.6. Communication et visibilité

Des actions de communication sur la réforme et de visibilité de l'appui de l'Union Européenne à la réforme seront financées dans le cadre de l'aide complémentaire à l'occasion d'ateliers, de séminaires et de publications.