

FR



Cette action est financée par l'Union européenne

ANNEXE I

de la décision d'exécution de la Commission relative au programme d'action annuel 2015 en faveur de la Tunisie partie II à financer sur le budget général de l'Union européenne

Document initial relatif à l'action pour le programme

«Cinquième programme d'appui à la relance» (PAR V)

1. Intitulé/acte de base/numéro CRIS	Cinquième programme d'appui à la relance (PAR V) Numéro CRIS: ENI/2015/038-720 financé par l'instrument européen de voisinage
2. Zone bénéficiaire de l'action/localisation	Tunisie
3. Document de programmation	Cadre unique d'appui 2014-2015
4. Secteur de concentration/domaine thématique	Réformes socio-économiques pour la croissance inclusive, la compétitivité et l'intégration
5. Montants concernés	Coût total estimé: 70 000 000 EUR Montant total de la contribution du budget de l'Union européenne (UE): 70 000 000 EUR dont 66 000 000 EUR au titre de l'appui budgétaire et 4 000 000 EUR au titre de l'appui complémentaire. 17 000 000 EUR à financer sur la ligne budgétaire : 21.03.01.01 53 000 000 EUR à financer sur la ligne budgétaire : 21.03.03.03 (allocation programme faitier)
6. Modalité(s) d'aide et modalité(s) de mise en œuvre	<u>Appui budgétaire</u> : Gestion directe à travers la modalité du contrat relatif à la construction de l'appareil de l'État <u>Appui complémentaire</u> : Gestion indirecte avec Expertise France Gestion directe : contractualisation des actions d'audit et de communication
7. Code(s) CAD	51010 – Appui budgétaire général

8. Marqueurs (issus du formulaire CRIS CAD)	Objectif stratégique général	Non ciblé	Objectif important	Objectif principal
	Développement de la participation/bonne gouvernance	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	X
	Aide à l'environnement	X	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Égalité entre hommes et femmes (y compris le rôle des femmes dans le développement)	<input type="checkbox"/>	X	<input type="checkbox"/>
	Développement du commerce	X	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Santé génésique, de la mère, du nouveau-né et de l'enfant	X	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Marqueurs de Rio	Non ciblé	Objectif important	Objectif principal
	Diversité biologique	X	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Lutte contre la désertification	X	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Atténuation du changement climatique	X	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Adaptation au changement climatique	X	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

RESUME

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

Avec l'achèvement de la transition institutionnelle, les nouvelles autorités tunisiennes ont lancé l'élaboration d'un plan quinquennal pour la période 2016-2020 qui servira de cadre stratégique et budgétaire à l'ensemble de l'action de l'Etat. Une note d'orientation stratégique a été transmise en septembre 2015 à l'Assemblée des représentants du peuple (ARP) pour consultation. Sur cette base, un plan quinquennal finalisé devrait être présenté durant le premier trimestre 2016. La réforme de l'administration publique et la modernisation de la gestion des finances publiques figurent dans ce contexte parmi les priorités du gouvernement pour les cinq ans à venir.

S'agissant des finances publiques, le contexte et les objectifs des autorités s'articulent principalement autour de la poursuite des réformes visant à la mise en place d'une gestion budgétaire par objectif (GBO), lancées en 2007 afin d'optimiser l'affectation des ressources publiques et d'améliorer la qualité des prestations de services publics rendus aux citoyens tout en assurant les équilibres des finances publiques. Le déploiement d'une gestion en mode GBO rend en effet possible la présentation du budget en missions correspondant aux grandes politiques de l'Etat, elles-mêmes traduites en programmes et en sous-programmes (auxquels sont associés des objectifs précis). Ces changements permettent une lecture claire des moyens consacrés aux différentes politiques publiques et constituent un moyen puissant d'amélioration de la transparence de la gestion des ressources publiques et du contrôle parlementaire. Ils permettent également d'accorder une plus grande liberté à des gestionnaires responsabilisés

sur des objectifs de politique publique clairs et quantifiés, en contrepartie d'exigences accrues en matière de performance dans l'action publique – préalable indispensable à toute réforme de l'administration publique. Ces potentialités sont toutefois conditionnées par des efforts importants de modernisation dans les domaines budgétaire, comptable, du contrôle administratif et financier ou encore des systèmes d'information.

L'adoption prochaine d'un projet de loi organique du budget marquera une étape décisive dans ce contexte, puisque le calendrier de mise en œuvre des dispositions transitoires de la loi organique fixera désormais le rythme de mise en œuvre de la réforme auquel l'ensemble des acteurs de l'administration centrale seront légalement soumis. Il importe néanmoins, d'ici à la promulgation effective du projet de loi prévue en 2017, de consolider et/ou de faire aboutir ces avancées qui ont le plus souvent été déployées dans un cadre expérimental et doivent donc être généralisées/internalisées.

Avec un bilan très lourd de 60 morts parmi les touristes étrangers, les tragiques attentats du Bardo et de Sousse en mars et juin 2015 ont eu un effet immédiat sur l'ensemble des indicateurs de fréquentation et de revenus touristiques, grippant ainsi une économie tunisienne déjà largement fragilisée. En termes d'entrées de visiteurs non-résidents, les dernières données disponibles font apparaître un effondrement de celles-ci pour l'ensemble des touristes européens sur la période observée la plus récente (du 1^{er} au 10 juillet 2015). Les conséquences des attentats sur l'activité touristique et artisanale, ainsi que sur le transport et l'agriculture seront probablement significatives, tant sur le plan économique que social. En effet, au-delà des 400.000 emplois générés directement par les 6 millions de touristes qui visitent la Tunisie chaque année – soit 7,4% du produit intérieur brut (PIB) du pays – les activités induites en créent au moins un million (360.000 pour celles liées à l'artisanat), soit 15,2% du PIB du pays.

Pour répondre à cette crise, le gouvernement tunisien a formulé, outre des mesures dans le domaine de la sécurité, une série de mesures visant à réduire l'impact négatif des attentats terroristes. Si l'impact de celles-ci – dont celles touchant aux aspects économiques et financiers ont été adoptées avec loi de finance complémentaire votée en août 2015 – devrait permettre de limiter les conséquences économiques et sociales négatives de la baisse de l'activité d'ici à la fin de l'année dans des proportions similaires à ce qui avait été observé en 2011, la question de leur reconduction en 2016 et de la formulation de mesures complémentaires reste posée.

C'est dans ce cadre qu'ont été identifiés les domaines d'appui prioritaires de cet appui budgétaire, conformément à la stratégie de coopération de l'UE en Tunisie, telle que définie par le cadre unique d'appui (2014-2015), et des urgences dictées par l'actualité. Le choix des thématiques ciblées s'explique ainsi par leur importance dans le processus de réforme de l'Etat et par la volonté d'appuyer les autorités tunisiennes dans leur traitement des problèmes liés au contexte sécuritaire tout en soutenant les objectifs de moyen terme des autorités en matière d'amélioration de la gouvernance.

Le cinquième programme d'appui à la relance (PAR V) visera à soutenir les autorités tunisiennes dans le déploiement de mesures d'urgence visant à préserver la stabilité économique et à soutenir les acteurs du secteur touristique et à les appuyer dans la mise en œuvre d'une réforme intégrée des finances publiques suivant l'adoption d'une nouvelle loi organique du budget.

1 CONTEXTE

1.1 Contexte national

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

Un nouveau gouvernement a reçu l'investiture de l'ARP le 5 février 2015. Au cours de son discours de politique générale, le nouveau chef de gouvernement, M. Habib Essid, a tracé les grandes lignes de l'action gouvernementale pour répondre aux défis économiques, sociaux et sécuritaires auxquels la Tunisie doit faire face.

Au cours des trois dernières années, le contexte politique interne post révolutionnaire, l'instabilité régionale et la crise économique en Europe ont fortement affecté les performances socio-économiques de la Tunisie. En 2014, le taux de croissance du PIB s'élevait à 2,4% (contre 2,6% en 2013), les investissements étrangers régressant de 20% par rapport à 2010. Ces niveaux ont été insuffisants pour diminuer significativement le chômage, lequel s'élevait à 14,8% de la population active en 2014, avec un taux de chômage affectant particulièrement les jeunes diplômés (31,4%) et les femmes (22,2%)¹. Le déficit budgétaire atteignait 4,9% du PIB en 2014, portant la dette publique à 52,9%² du PIB, contre près de 40% en 2010. Eu égard au rôle prépondérant du secteur du tourisme qui représente 7 à 8% du PIB, 400.000 emplois directs et 20% des recettes en devises, les deux attentats terroristes visant des touristes étrangers au Bardo et à Sousse ont fortement diminué les anticipations de croissance pour 2015 qui ont été révisées de 3% à moins de 1%. Leurs répercussions sur le solde des comptes budgétaires et extérieurs devraient également être significatives.

La Tunisie continue à faire face à d'importantes disparités socioéconomiques et régionales, notamment dans les régions de l'intérieur et du sud du pays. Bien que la pauvreté ait presque diminué de moitié en Tunisie entre 2000 et 2010 – le taux de pauvreté est estimé à 15,5% en 2010³ – et que le pays ait affiché une bonne performance sur plusieurs indicateurs sociaux, les disparités régionales se traduisent par des taux de pauvreté supérieurs à 30% dans certaines parties du pays. Le taux de chômage élevé a été un des éléments qui a joué un rôle de catalyseur dans la révolution de 2011, en particulier chez les jeunes, qui n'ont pas profité de la croissance relativement soutenue des deux dernières décennies. Bien que la Tunisie soit l'un des pays les plus avancés de la région, la sous-utilisation de femmes qualifiées sur le marché du travail reste également un sujet de préoccupation.

À court terme, le principal défi du gouvernement sera de garantir la paix sociale et la sécurité, conditions préalables au rétablissement de l'activité économique et au retour de la croissance.

¹ Institut national de la statistique, avril 2015, Recensement général de la population et de l'habitat.

² Ministère des finances.

³ Institut national de la statistique (dernières données disponibles).

Dans le moyen-long terme, le gouvernement cherche également à établir un environnement favorable à des réformes structurelles, qui permettrait, entre autres objectifs, de réduire le chômage et les disparités régionales, d'introduire des formes de gouvernance participative, et d'améliorer les conditions de vie dans l'ensemble du pays.

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

La Tunisie disposait, jusqu'à la révolution, d'une stratégie nationale de développement multisectorielle élaborée dans le cadre du XII^e plan de développement (2010-2014).

A la suite de cette stratégie, et étant donné le mandat limité et la courte durée des gouvernements qui se sont succédés jusqu'en 2015, les cadres de politique de développement économique et social étaient relativement succincts. Ils ont cependant eu le mérite de fixer les principales priorités et servi de base aux appuis des principaux bailleurs de fonds engagés dans un dialogue politique avec le gouvernement tunisien: Union européenne (UE), Banque mondiale (BM), Banque africaine de développement (BAD) et Fonds monétaire international (FMI) notamment.

Fin 2012, le programme gouvernemental a été précisé dans le cadre d'une Lettre de politique de développement. Ce document fixait des objectifs de restauration d'une croissance durable, seule à même de permettre un recul du chômage et de la pauvreté qui en découle.

Dans l'intervalle, pour répondre à ces problématiques, l'UE et la Tunisie ont scellé en 2014 un accord sur le partenariat privilégié dont le plan d'action a été signé le 17 mars 2015. Sur cette base, la Commission européenne a adopté un cadre unique d'appui pour la période 2014-2015 qui traduit en actions concrètes de coopération les priorités du plan d'action. Il fixe trois domaines d'intervention, à savoir le soutien aux réformes socio-économiques, l'appui au développement équilibré et durable dans l'ensemble des régions et le renforcement de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance.

Avec l'achèvement de la transition institutionnelle, les nouvelles autorités tunisiennes ont lancé l'élaboration d'un plan quinquennal pour la période 2016-2020 qui servira de cadre stratégique et budgétaire à l'ensemble de l'action de l'Etat. Une note d'orientation stratégique a été transmise en septembre 2015 à l'ARP pour consultation. Sur cette base, un plan quinquennal finalisé devrait être présenté durant le premier trimestre 2016. La réforme de l'administration publique et la modernisation de la gestion des finances publiques figurent dans ce contexte parmi les priorités du gouvernement pour les cinq ans à venir.

La situation des finances publiques

Le contexte et les objectifs des autorités s'articulent principalement autour de la poursuite des réformes visant à la mise en place d'une gestion budgétaire par objectif (GBO), lancées en 2007 afin d'optimiser l'affectation des ressources publiques et d'améliorer la qualité des prestations de services publics rendus aux citoyens tout en assurant les équilibres des finances publiques. Le déploiement d'une gestion en mode GBO rend en effet possible la présentation du budget en missions correspondant aux

grandes politiques de l'Etat, elles-mêmes traduites en programmes et en sous-programmes (auxquels sont associés des objectifs précis). Ces changements permettent une lecture claire des moyens consacrés aux différentes politiques publiques et constituent un moyen puissant d'amélioration de la transparence de la gestion des ressources publiques et du contrôle parlementaire. Ils permettent également d'accorder une plus grande liberté à des gestionnaires responsabilisés à des objectifs de politique publique clairs et quantifiés, en contrepartie d'exigences accrues en matière de performance dans l'action publique – préalable indispensable à toute réforme de l'administration publique. Ces potentialités sont toutefois conditionnées par des efforts importants de modernisation dans les domaines budgétaire, comptable, du contrôle administratif et financier ou encore des systèmes d'information.

L'engagement des autorités sur cette réforme ambitieuse a été soutenu par l'Union européenne par l'intermédiaire d'un programme d'appui à la gestion budgétaire par objectifs (PAGBO), dont la dernière tranche a été décaissée en septembre 2015, et d'un jumelage mis en œuvre par le ministère des finances français qui s'est achevé en août 2015. Des mesures ponctuelles, telles que l'engagement du gouvernement à présenter un projet de loi organique du budget au Parlement durant le deuxième semestre 2015, ont également été inscrites dans les programmes d'appui à la relance précédents.

La mise en œuvre de la réforme a suivi une méthodologie graduelle et progressive, fondée sur des expériences pilotes. Les premières étapes ont consisté durant les années 2000 à:

- i. opérer une première révision de la loi organique du budget permettant la présentation du budget par programmes et missions,
- ii. mettre en place une unité chargée de piloter la réforme au sein du ministère des finances,
- iii. lancer des expériences pilotes d'adoption des principes de la GBO au sein de ministères pilotes⁴
- iv. initier un travail sur les aspects horizontaux de la réforme dans le cadre de groupes de travail thématiques⁵.

La révolution de 2011 a donné un relief nouveau à la GBO, dans un contexte qui a fait apparaître la situation dégradée des finances publiques, les insuffisances des règles budgétaires et comptables nationales et les manquements à la légalité dans l'exécution des budgets. La mise en place de la GBO s'est, dès lors, avérée nécessaire pour assurer la transparence de la gestion politique et administrative des finances publiques et de renforcer les contrôles qui garantissent la régularité, la conformité et la sincérité des budgets et des comptes publics. Ces objectifs ont mis en exergue la

⁴ Ministères de la santé, de l'agriculture et des ressources hydrauliques, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique.

⁵ Suivi de la performance, contrôle administratif et financier, comptabilité publique, systèmes d'information et nomenclature budgétaire et comptable.

nécessité d'améliorer l'information du gouvernement et du parlement aux différentes étapes des procédures budgétaires et comptables, dans le but de faciliter les décisions et votes publics et de consolider le fonctionnement d'institutions démocratiques nouvelles. Mais les conséquences de la révolution en matière de désorganisation de l'administration (six ministres des finances en trois ans, trois chefs de l'unité GBO) – ont également été de ralentir la mise en œuvre de la réforme et/ou d'en limiter le champ.

Deux évaluations externes récentes suggèrent toutefois qu'en dépit de ces conditions difficiles, les progrès enregistrés depuis 2011 sont significatifs. Ainsi, la mise en œuvre du plan d'action très ambitieux défini dans le cadre du programme PAGBO, bien qu'ayant subi des retards, a été complétée. De même, l'ensemble des résultats attendus du jumelage sur la GBO ont été atteints ou dépassés. On peut citer, à titre d'illustration, les réalisations suivantes:

- La présentation à l'ARP, pour information, des projets de budgets 2015 de 19 ministères en mode GBO, incluant des budgets programmes regroupés par grandes politiques publiques et des plans annuels de performances dotés d'indicateurs de performance.
- La rédaction et l'adoption par le gouvernement d'un projet de loi organique du budget qui devrait être transmis à l'ARP avant la fin de l'année 2015.
- La modification en cours de la nomenclature budgétaire afin d'instaurer une autorisation de crédits en programme et sous-programme et d'établir un plan comptable basé sur la nomenclature par nature des dépenses publiques.
- La modification des systèmes d'information budgétaire et comptable afin de leur faire porter une nomenclature budgétaire expérimentale de type programmatique et permettant une globalisation partielle des crédits.
- La tenue, à titre expérimental, d'une comptabilité en partie double au sein de la paierie générale de Tunisie, premier pas vers l'adoption d'une comptabilité générale en droits constatés qui remplacera la comptabilité de caisse actuellement utilisée par l'ensemble de l'administration.
- La création d'un comité national des normes comptables chargé de définir les nouvelles normes d'une comptabilité publique répondant aux standards internationaux.
- L'introduction d'un contrôle hiérarchisé des engagements budgétaires concentrant l'activité de contrôle sur les dépenses à enjeux ou à risque, au lieu du contrôle à priori systématique actuellement en place.

Ces réalisations ont permis à la réforme de franchir une première étape décisive dans le cadre de laquelle un certain nombre de ministères expérimentateurs opèrent désormais selon un mode de gestion GBO qui se caractérise par:

- i. une programmation pluriannuelle des dépenses,

- ii. une globalisation partielle des crédits accordant une plus grande liberté aux gestionnaires de programmes dans l'allocation des crédits qui leurs sont confiés,
- iii. une rationalisation des contrôles qui a permis de fluidifier la dépense publique et de responsabiliser les gestionnaires,
- iv. l'internalisation d'une démarche de la performance qui voit les gestionnaires désormais évalués en fonction de la réalisation d'indicateurs précis de performance répondant à des objectifs programmatiques ayant fait l'objet d'une présentation au Parlement.

En parallèle, des avancées importantes ont été enregistrées en matière de réforme comptable pour laquelle les éléments préalables au lancement d'une refonte de la comptabilité publique sont désormais en place⁶.

Ces progrès sont d'autant plus remarquables qu'ils ont été réalisés dans des cadres législatif et réglementaire constants (la situation de transition ne permettant pas d'ajustements de cette ampleur), c'est-à-dire dans un environnement où les actions mises en œuvre l'ont été sur base volontaire des parties prenantes qui ont souvent dû les appliquer en plus, plutôt qu'à la place, de leur tâches quotidiennes.

L'adoption prochaine d'un projet de loi organique du budget marquera une étape décisive dans ce contexte, puisque c'est désormais le calendrier de mise en œuvre des dispositions transitoires de la loi organique qui fixera le rythme de mise en œuvre de la réforme auquel l'ensemble des acteurs de l'administration centrale seront dans l'obligation légale de se conformer. Il importe néanmoins, d'ici à la promulgation effective du projet de loi prévue en 2017, de consolider et/ou de faire aboutir ces avancées qui ont le plus souvent été déployées dans un cadre expérimental et nécessitent donc d'être généralisées/internalisées.

Les conséquences des attentats terroristes et le soutien au secteur du tourisme

Les attentats terroristes visant des touristes étrangers au Bardo et à Sousse aux mois de mars et juin 2015 ont eu un effet très significatif sur l'ensemble des indicateurs de fréquentation et de revenus touristiques. En termes d'entrées de visiteurs non-résidents, les dernières données disponibles⁷ font apparaître un effondrement des visites de l'ensemble des touristes européens sur la période observée la plus récente (du 1^{er} au 10 juillet), allant de - 42% pour les touristes français (dont la fréquentation s'était déjà beaucoup affaiblie suite à l'attentat du Bardo de mars 2015) à - 88% pour les touristes britanniques (principales victimes de l'attentat de Sousse de juin 2015) comparé à la même période l'année précédente.

⁶ Principaux éléments de la nomenclature comptable et du plan comptable, expérimentation en matière de tenue de la comptabilité en partie double, conseil national chargé de définir les nouvelles normes comptables.

⁷ Données provisoires issues d'une enquête statistique réalisée pour le compte de l'Office national tunisien du tourisme.

L'évolution relativement plus favorable enregistrée pour les touristes algériens (+2% par rapport à 2014) et libyens (-17%) et plus encore des tunisiens résidents à l'étranger (+57%), laisse supposer que les entrées de touristes non-occidentaux permettra de compenser en partie l'absence des premiers.

La baisse de 30%⁸ au 31 août 2015 des recettes totales par rapport à 2014 est globalement similaire à celle enregistrée en 2011 à la suite de la révolution laissant supposer une baisse en année pleine supérieure à 40%⁸.

Les conséquences des attentats sur l'activité touristique et artisanale, ainsi que sur le transport et l'agriculture seront probablement significatives, tant sur le plan économique que social. En effet, au-delà des 400.000 emplois générés directement par les 6 millions de touristes qui visitent la Tunisie chaque année, les activités induites en créent au moins un million (360.000 seulement pour celles liées à l'artisanat).

En termes de chômage technique dans les hôtels, d'écoulement des stocks de la production artisanale, mais aussi agricole (80 millions de litres de lait invendus par exemple), et de diminution des activités de transport, l'impact est d'ores et déjà considéré comme très significatif.

Dans ce contexte, les principales mesures d'urgence formulées par le gouvernement visent les objectifs suivants:

Sécurité des sites touristiques

- Augmenter la sécurité des lieux touristiques par le biais de dépenses de recrutement et de formation à la sécurité par les ministères de la défense et de l'intérieur (dont 1 000 agents pour la sécurisation des hôtels).

Reprise de l'activité touristique

- Réduire de 30% les tarifs de transport aérien et maritime au profit des tunisiens résidents à l'étranger durant la période estivale avec la répartition des charges à 50% entre le transporteur public et le budget de l'Etat ;
- Mettre en place une campagne de communication visant à redresser l'image du site Tunisie.

Compensation de l'impact financier et social de la baisse de l'activité sur le secteur touristique et l'artisanal

- Prendre en charge, par l'intermédiaire du ministère des affaires sociales, les coûts liés au chômage technique des employés des hôtels (200 DT/mois) pendant 6 mois renouvelables;
- Réduire la TVA pour les hôtels de 12% à 8% et celle des entreprises du secteur de l'artisanat de 18% à 8% ;
- Reporter/annuler les obligations des propriétaires et/ou des gérants hôteliers concernant:

⁸ Source : Banque centrale de Tunisie.

- Les créances bancaires (la Banque centrale autorisera le rééchelonnement des dettes touristiques sans coûts financiers ni classement des créances non-remboursées – mesure déjà prise en 2011) ;
- Les paiements aux entreprises publiques: Société tunisienne de l'électricité et du gaz (STEG) et l'Office national de l'assainissement (ONAS);
- Les obligations fiscales (impôt sur les sociétés);
- Les charges sociales (pour les entreprises qui conservent leurs employés au chômage technique).

Si l'impact de ces mesures – dont celles touchant aux aspects économiques et financiers ont été adoptées avec la loi de finance complémentaire votée en août 2015 – devrait permettre de limiter l'impact économique et social de la baisse de l'activité d'ici à la fin de l'année dans des proportions similaires à ce qui avait été observé en 2011, la question de leur reconduction en 2016 et de la formulation de mesures complémentaires reste posée tant il est difficile à ce stade, d'évaluer les conséquences, la durée et l'impact de cette chute de la fréquentation touristique occidentale.

1.1.2 Analyse des parties prenantes

Axe 1. Réformes des finances publiques

Les bénéficiaires finaux du programme seront en premier lieu les populations tunisiennes, qui bénéficieront d'une plus grande efficacité des politiques publiques et d'une optimisation de l'emploi des ressources publiques.

La principale partie prenante du programme est le gouvernement de Tunisie et l'ensemble de ses administrations centrales et déconcentrées. Le ministère des finances, et en particulier le Haut comité de l'administration, du budget, la direction générale de la comptabilité publique et du recouvrement, la direction générale des ressources et des équilibres, la Trésorerie générale, le centre informatique, et l'unité GBO chargée de la coordination des réformes aura un rôle central à jouer dans la définition et le pilotage de la réforme.

La présidence du gouvernement, par ses fonctions de coordination des politiques publiques, mais également par l'intermédiaire de ses directions générales en charge des contrôles administratifs et financiers et de la fonction publique sera également amenée à tenir une place prépondérante dans la conduite de la réforme.

Mais avec la généralisation de la GBO au sein de l'administration publique, c'est bien l'ensemble des ministères, de leurs administrations déconcentrées et, dans une moindre mesure, de leurs opérateurs qui seront parties prenantes du déploiement de cette réforme.

Au-delà de la sphère gouvernementale, le Parlement et la Cour des comptes seront également des acteurs majeurs de la réforme.

Expertise France, l'agence d'expertise technique internationale de l'Etat français née de la fusion de six opérateurs publics, et, par son intermédiaire, les services des directions du budget et des finances publiques, du contrôle budgétaire et comptable ministériel, du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) du ministère

des finances français, occuperont une place prépondérante dans le dispositif en tant que pourvoyeur d'expertise internationale.

Axe 2. Soutien au secteur du tourisme

Les bénéficiaires finaux du programme seront en premier lieu les personnes employées directement ou indirectement dans / par le secteur du tourisme.

S'agissant du secteur touristique, les principales parties prenantes seront, au niveau de l'administration, les ministères des finances, du tourisme et de l'artisanat, et des affaires sociales.

Les fédérations d'hôteliers et les représentants du secteur de l'artisanat constitueront les autres interlocuteurs privilégiés durant la mise en œuvre du programme.

1.1.3 Domaines d'appui prioritaires/analyse des problèmes

Les principaux problèmes auxquels ce nouveau Contrat relatif à la construction de l'appareil de l'État entend remédier sont :

- une situation économique et sociale fragilisée à court terme par les attentats du Bardo et de Sousse qui requiert des efforts importants pour maintenir le processus d'assainissement des comptes macro-économiques et, plus encore, pour soutenir les acteurs du secteur du tourisme;
- un déficit de gouvernance dans la gestion financière de l'Etat, en grande partie responsable de la détérioration de la qualité des services sociaux au bénéfice de la population, qui appelle à la poursuite des réformes de la gouvernance des finances publiques.

C'est dans ce cadre qu'ont été identifiés les domaines d'appui prioritaires de cet appui budgétaire, conformément à la stratégie de coopération de l'UE en Tunisie, telle que définie par le cadre unique d'appui (2014-15), et des urgences dictées par l'actualité. Le choix des thématiques ciblées s'explique ainsi par leur importance dans le processus de réforme de l'Etat et par la volonté d'appuyer les autorités tunisiennes dans leur traitement des problèmes liés au contexte sécuritaire, tout en supportant les objectifs de moyen terme des autorités en matière d'amélioration de la gouvernance.

Axe 1. Réformes des finances publiques

Les progrès dans le déploiement de la GBO l'ont été en grande partie grâce à la volonté et à la ténacité des parties prenantes de la réforme, notamment au sein du ministère des finances. Et si la réforme a bien été soutenue par les gouvernements qui se sont succédés avant et pendant la période de transition, elle continue à souffrir d'un déficit de prise en charge politique, tant au gouvernement qu'au sein de l'ARP. Ce manque d'intérêt du politique s'explique par le caractère parfois très technique, donc technocratique et peu visible, des différentes composantes de la réforme, alors même que ces objectifs généraux (transparence, attention à l'impact des politiques publiques, efficacité administrative, contrôle parlementaire) sont éminemment politiques. L'étude prochaine du projet de loi organique du budget par l'ARP constitue dans ce contexte une opportunité unique de donner à ce projet la dimension politique qui lui manque. Ceci passera par une implication accrue du nouveau ministre des finances dans le cadre, notamment de sa stratégie de communication autour des réformes de son ministère et une sensibilisation des membres de l'ARP

sur les enjeux de cette réforme. Il importe également de traiter dans ce contexte le problème de l'insuffisance des moyens d'étude, de suivi et de contrôle dont est doté l'ARP (notamment ses administrateurs).

Le bilan favorable du programme PAGBO et du jumelage laisse également apparaître la nécessité de poursuivre les réalisations entreprises dans ce cadre, et cela sans délais. En effet, l'implantation de la GBO et d'un cadre de performance dans les différents départements ministériels mobilisés sur le projet GBO en trois vagues d'expérimentations successives, a connu un avancement souvent important mais inégal; il faut donc, en priorité, remettre l'ensemble des ministères au même niveau. Il en va de même de la rédaction des instruments législatifs et réglementaires associés à la mise en œuvre de la loi organique du budget et des principales composantes thématiques de la réforme. En fait, un grand nombre de chantiers ont été ouverts mais sans que leur achèvement soit aujourd'hui garanti. Si bien que la poursuite et l'approfondissement de chantiers essentiels restent à accomplir, notamment en ce qui concerne les systèmes d'information, les normes et règles budgétaires et comptables, ainsi que les contrôles internes et externes.

Il en résulte que l'étape transitoire actuelle, qui coïncide avec la période de deux ans correspondant à la présentation et à l'adoption du projet de loi organique à l'ARP, d'une part et, d'autre part, avec la mise en place des principales mesures d'application de cette loi fondamentale, exige un accompagnement fort pour parachever les résultats obtenus à ce jour et préparer la deuxième phase de la réforme. Elle constitue à ce titre le cœur de l'intervention envisagée et se déclinerait d'un point de vue thématique selon les domaines prioritaires suivants:

- Il s'agit, d'abord, de préparer l'adoption de la loi organique du budget, norme de rang supérieur aux lois ordinaires, qui fixe le cadre budgétaire national (préparation, présentation, examen, adoption, exécution, contrôle). Ensuite, d'aider le gouvernement dans ses arbitrages et dans sa présentation, et l'ARP, pour son travail d'examen et d'adoption du texte. Enfin, de préparer, de finaliser et de mettre en œuvre les textes réglementaires et administratifs nécessaires pour donner sa pleine efficacité à la loi.
- Il s'agit ensuite de renforcer la performance du système d'information budgétaire, comptable et financier, composante centrale de la réforme des finances publiques. La réalisation de cette priorité suppose d'accélérer les travaux devant aboutir au choix d'une solution informatique globale dans le cadre d'une gouvernance spécifique, avec l'établissement d'un cahier des charges détaillé, la désignation d'un maître d'ouvrage délégué et la préparation, parallèlement aux processus de réforme, de la dématérialisation des actes intra et inter administrations.
- Il conviendra en troisième lieu de généraliser la présentation et l'exécution du budget général en mode GBO à l'ensemble des ministères. L'utilisation de cadres de dépense à moyen terme doit également être accélérée dans le cadre d'une refonte du processus annuel de préparation du budget et d'un souci de dégager une meilleure cohérence avec les objectifs et le suivi de la mise en œuvre du plan.

- Sur le plan de la comptabilité publique, il s'agit d'achever, de faire le bilan des expérimentations et d'avancer vers:
 - (i) une généralisation de la comptabilité en partie double;
 - (ii) un passage à une comptabilité générale pour aboutir à l'établissement d'un compte de résultats et d'un compte d'emploi-ressources de l'Etat; et
 - (iii) l'établissement de normes comptables conformes aux standards internationaux.
- Parallèlement à la rationalisation de la gestion budgétaire et de la comptabilité publique, il est également nécessaire de préparer son application à l'ensemble de la chaîne de la dépense publique avec la mise en place d'un contrôle interne adapté à la maîtrise des risques au sein de chacun des ministères et d'un contrôle de gestion basé sur l'atteinte des objectifs en matière de performances définis dans le cadre GBO.
- En dernier lieu, il importe de renouveler la gouvernance et le pilotage de la réforme afin, d'abord, de réaffirmer l'implication et la responsabilité du ministre des finances dans la conduite et la réussite de la réforme, et, ensuite, d'organiser le renforcement du réseau des unités GBO sous le pilotage de son ministère. Ce renforcement passe, d'une part, par des moyens humains et matériels supplémentaires, et, d'autre part, par la création de comités opérationnels permanents, responsables de la mise en œuvre des réformes dans chaque ministère et capables de peser efficacement sur les choix en matière de GBO.

Axe 2. Soutien au secteur du tourisme

La chute brutale des entrées de touristes suivant les attentats du Bardo et de Sousse affecte un secteur déjà largement fragilisé. De 2009 à 2014 en effet, le nombre annuel d'entrées de touristes avait déjà diminué d'un million, induisant une chute de la contribution du secteur (effets indirects compris) au PIB de 14,1 milliards à 12,3 milliards⁹ de dinars et une diminution d'un quart de la valeur des investissements dans le secteur à 1,3 milliard de dinars. La part totale du secteur dans les exportations totales chutait quant à elle de 3 points à 13%.

La détérioration de la fréquentation, alliée au manque d'investissements et à des taux d'endettement souvent insoutenables, s'est soldée par une baisse marquée des marges des hôtels, si tant est que seuls 20% des hôtels seraient aujourd'hui économiquement viables, un nombre équivalent étant en cessation de paiement et les 60% restants dans une situation fragile nécessitant une recapitalisation ou un accès privilégié à des sources de financement leur permettant de moderniser leurs installations/services.

Ces difficultés ont, à leur tour, eu un impact majeur sur la qualité des portefeuilles prêts au secteur des banques impliquées. Ainsi la première banque du pays, la Société tunisienne de banque, a nécessité une recapitalisation par l'Etat avec l'assistance de la Banque mondiale et du FMI au vu des pertes latentes liées à ses créances sur le secteur. De nombreux autres secteurs seront également sensibles à

⁹ *Travel & Tourism Economic Impact 2015 Tunisia country report.* World Trade & Tourism Council.

une nouvelle détérioration de l'activité touristique au premier rang desquels le transport, l'artisanat et l'agriculture – des secteurs typiquement à forte intensité de main d'œuvre.

Ainsi, outre les effets macroéconomiques attendus en termes de chute des recettes d'exportation et fiscales, des investissements et in fine de la croissance, les attentats contribueront donc indirectement à une nouvelle fragilisation du secteur bancaire et une nouvelle détérioration du chômage, en premier lieu des jeunes. Or les risques liés au secteur bancaire et l'instabilité sociale figurent déjà parmi les plus préoccupants en Tunisie.

Les événements de 2011 et la réponse des autorités de l'époque, sous l'égide du gouvernement Essebsi, montrent pourtant qu'un soutien rapide et soutenu au secteur, s'il ne permet pas de résoudre ses maux structurels, contribue significativement à limiter les effets négatifs cumulatifs induits par la baisse de l'activité.

Il importe dans ces conditions de soutenir en premier lieu la mise en place rapide de mesures permettant de réduire les charges et les coûts supportés par les acteurs des secteurs affectés afin de limiter autant que possible la diffusion de cette crise du tourisme aux autres secteurs de l'économie du pays.

Il convient ensuite d'amorcer dès aujourd'hui une réflexion visant à la formulation et l'adoption rapide de mesures de nature plus structurelle visant, d'une part, à préparer le secteur à une reprise éventuelle des arrivées de touristes et, d'autre part, au redéploiement d'une partie des actifs du secteur, notamment immobiliers, vers d'autres activités.

1.2 Autres domaines d'évaluation

1.2.1 Valeurs fondamentales

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

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

La tenue d'élections législatives et présidentielles libres, transparentes et inclusives¹⁰ a vu l'installation d'un gouvernement et d'une assemblée législative légitimés par le

¹⁰ La mission d'observation électorale (MOE) de l'UE, déployée de début septembre 2014 à janvier 2015, a couvert l'ensemble du processus électoral et constaté que, malgré le court délai entre l'approbation de

suffrage universel. Les élections régionales et locales, prévues en 2016, permettront de compléter ce processus de légitimation démocratique des pouvoirs publics nationaux, régionaux et locaux.

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

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

Ces derniers mois, la Tunisie a été visée par plusieurs attaques terroristes meurtrières ciblant principalement les forces de sécurité, notamment sur la zone frontière tuniso-algérienne. Le 18 mars 2015, une attaque terroriste au musée du Bardo à Tunis a fait plus de vingt morts et de nombreux blessés, rappelant brutalement à tout un peuple que le risque terroriste était une réalité. Le 26 juin 2015, sur une plage et dans un hôtel près de Sousse dans un deuxième attentat, 38 personnes sont décédées, principalement des touristes étrangers et 39 personnes ont été blessées.

1.2.2 Politique macroéconomique

La Tunisie a été traditionnellement considérée comme l'un des pays les mieux gérés de la région sur le plan de la politique macro-économique, mais cette situation a été remise en cause par le choc de la révolution et les incertitudes de la période 2011-2013 qui se sont traduits par une détérioration significative des principaux agrégats macro-économiques et une croissance économique durablement inférieure à son chemin de croissance de long-terme. Les soldes des comptes budgétaires et courants, généralement inférieurs à 3% du PIB avant la révolution, sont aujourd'hui deux à trois fois plus élevés tandis que les réserves en devises de la Banque centrale sont proches de trois mois d'importations contre plus de cinq avant la révolution. La croissance économique annuelle moyenne du PIB réel sur la période 2011-2014 est de 1,7% contre près de 5% durant la décennie précédente.

Les autorités ont signé un accord avec le FMI en juin 2013 afin de rétablir la stabilité macro-économique, diminuer les risques de déstabilisation liés à la fragilité du secteur bancaire et jeter les bases d'un rebond de la croissance à moyen terme. Les principales mesures du programme visent la baisse du déficit budgétaire structurel grâce à une rationalisation de la politique de subventions aux produits énergétiques et des mesures de politique fiscale et le renforcement du secteur financier grâce à une surveillance accrue et modernisée du système financier par la banque centrale, alliée à une restructuration/recapitalisation des banques posant un risque systémique. Ce programme s'accompagne d'une assistance macro-financière (AMF) de l'UE de 300 millions d'euros, dont une première tranche de 100 millions d'euros a été

la loi électorale et la tenue des élections, l'ISIE a réussi à garantir leur bonne organisation, dans la transparence et l'impartialité pendant les différentes phases de la consultation.

déboursée en mai 2015. Cette AMF prévoit des mesures complémentaires dans les secteurs bancaires, les finances publiques, impôts, systèmes de ciblage des programmes sociaux, statistiques et facilitation des échanges commerciaux.

Le conseil d'administration du FMI a estimé à l'occasion de la conclusion de la cinquième revue du programme¹¹ que, malgré des retards dans la mise en œuvre des réformes structurelles, eu égard à la situation politique et sociale troublée, les progrès accomplis dans la mise en œuvre du programme¹² et la conduite de la politique macro-économique ont été satisfaisants.

Les équipes du FMI insistent néanmoins sur les défis restant à affronter dans un contexte marqué par les incertitudes sécuritaires et caractérisé par une croissance économique qui demeure insuffisante pour réduire le chômage, des déficits externes importants et des demandes sociales pressantes. A court terme, un contrôle accru des dépenses courantes (notamment de rémunération et de subvention), une meilleure exécution des dépenses d'investissement, une politique de taux de change plus flexible et la finalisation des plans de restructurations des trois principales banques publiques, figurent parmi les priorités du programme.

Les conclusions de la prochaine revue du programme, d'ici à la signature de la convention de financement du présent programme, permettront d'évaluer de façon dynamique la satisfaction des critères d'éligibilité en matière de stabilité macro-économique, notamment en ce qui concerne les politiques budgétaire et de change.

1.2.3 Gestion des finances publiques (GFP)

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

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

Compte tenu de ce qui précède, de la pertinence des orientations de réformes prises pour les années à venir, répondant aux principales faiblesses identifiées et de l'engagement réaffirmé et démontré par les autorités de mener à bien ces réformes, la

¹¹ <https://www.imf.org/external/french/np/sec/pr/2014/pr14177f.htm>.

¹² Tous les critères de performance prévus pour la troisième revue ont été atteints.

Tunisie est jugée éligible à l'usage de l'instrument d'appui budgétaire, du point de vue de la condition générale relative au système de gestion des finances publiques.

1.2.4 *Transparence et contrôle du budget*

L'évaluation CABRI/IBP¹³ sur la transparence budgétaire laisse apparaître une évolution positive en matière de transparence ces trois dernières années, notamment au regard du score de la Tunisie à l'*Open Budget Survey* qui a plus que triplé entre 2012 et 2015 (de 11 à 45) plaçant désormais la Tunisie au deuxième rang régional derrière la Jordanie. Si des efforts restent à faire en matière de délais d'adoption et du champ couvert par la loi de règlement, de même que la situation financière des entreprises du secteur public ou la régularité et la fiabilité des rapports infra-annuels sur l'exécution budgétaire, les progrès sont globalement jugés satisfaisants.

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

2 RISQUES ET HYPOTHESES

RISQUE	Niveau de risque (E/M/F)	MESURES D'ATTÉNUATION
Instabilité politique et régionale	E	Le programme contribuera à préserver la stabilité sociale par des mesures de soutiens aux personnes employées par le secteur du tourisme.
Les balances des paiements et budgétaires pourraient se détériorer rapidement	F	La poursuite de l'intervention du FMI dans le cadre d'un second programme à partir de 2016 devrait garantir la poursuite d'une politique macro-économique orientée vers la stabilité. L'accélération de la mise en œuvre du présent accord d'assistance macro-financière et la préparation d'un second programme contribuera à la mobilisation de financement extérieur.

¹³ <http://www.cabri-sbo.org/fr/ressources/blog/759-renforcer-la-transparence-et-la-participation-budgetaire-avec-la-tunisie-postrevolutionnaire>

<p>Un certain attentisme dans la mise en œuvre de la réforme GBO pourrait se manifester en cas de retard dans l'adoption de la loi organique du budget par l'ARP.</p>	<p>M</p>	<p>Le gouvernement a indiqué la priorité qu'il attache au passage de cette loi.</p> <p>Ce type de loi présente l'avantage d'être généralement vu comme favorable au Parlement dont l'information et le pouvoir de contrôle en matière budgétaires et comptables seront renforcés.</p> <p>Une grande partie des actions du programme traitent des préparatifs à la mise en œuvre de la loi et peuvent par conséquent être déployés avant le vote de celle-ci.</p>
<p>La faiblesse des actions interministérielles est illustrative des obstacles qui devront être franchis dans le développement de synergies dynamiques dans le déploiement des politiques publiques</p>	<p>F</p>	<p>Le programme prévoit de renforcer la gouvernance de la réforme, notamment dans sa dimension interministérielle.</p>
<p>Hypothèses:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Poursuite de l'engagement de l'ensemble des parties prenantes dans le processus de réforme. • La gouvernance et les moyens dévolus à la mise en œuvre de la réforme sont renforcés • La gouvernance des systèmes informatiques est renforcée et les choix techniques en la matière font l'objet d'une décision politique. • La stabilité politique et sociale est préservée. 		

3 ENSEIGNEMENTS TIRES, COMPLEMENTARITE ET QUESTIONS TRANSVERSALES

3.1 Enseignements tirés

L'expérience acquise lors des programmes d'appui à la relance précédents (PAR I-IV), a montré que les progrès accomplis dans la mise en œuvre des réformes étaient tributaires de la volatilité qui caractérise des pays en transition comme la Tunisie. Ceci souligne l'importance d'équilibrer ambition et réalisme dans la définition des objectifs du programme et de permettre un degré suffisant de flexibilité dans leur application à une réalité qui demeure fluctuante. Par ailleurs, compte tenu du manque de disponibilité (étant donné les urgences économiques et sociales récurrentes) et de capacité technique de l'administration pour la mise en œuvre de réformes souvent complexes, l'appui financier requiert un accompagnement conséquent sous forme d'assistance technique dans les domaines d'intervention visés.

De même, les résultats positifs enregistrés dans la mise en œuvre du programme PAGBO et du jumelage d'appui à la GBO ont validé l'approche choisie en matière de conduite de la réforme (mise en place progressive des principes et des outils de la GBO dans le cadre d'expériences pilotes) ainsi que la valeur ajoutée procurée par la

mobilisation d'une expertise internationale pointue en matière de mise en œuvre de réformes similaires et l'instauration d'un dialogue politique de haut niveau sur la réforme dans le cadre des appuis budgétaires.

En revanche, au vu de la complexité croissante d'une réforme dont le champ couvre désormais l'ensemble des administrations centrales et déconcentrées, l'expérience montre que le caractère relativement rigide des procédures guidant la mise en œuvre des jumelages pourrait limiter le déploiement de l'expertise internationale. Celle-ci gagnerait à être appréhendée dans le cadre d'une délégation de gestion confiée à Expertise France qui pourrait ainsi développer, en étroite collaboration avec les autorités tunisiennes et les services de la Commission, un programme spécifique et exhaustif de soutien à la mise en œuvre de cette réforme.

Les interventions de l'UE dans le domaine du tourisme sont, à ce stade, plus limitées. La coopération la plus significative a été mise en place au printemps 2015 sous la forme d'un jumelage visant à appuyer la mise en place d'un dispositif de promotion de la qualité dans le secteur touristique.

3.2 Complémentarité, synergie et coordination des donateurs

Ce programme d'appui aux réformes économiques et au secteur du tourisme assurera la continuité avec les quatre phases précédentes du programme d'appui à la relance (PAR I-IV). Il est en outre complémentaire à plusieurs autres programmes de l'UE en cours visant à faciliter la mise en œuvre des réformes. Ces actions incluent notamment:

- L'opération d'assistance macro-financière de 300 millions d'euros mise en œuvre par l'UE.
- Les programmes d'assistance technique tels que les programmes d'appui à l'accord d'association, à la transition et à l'intégration (P3AT et P3AI).
- Le programme Cap sur la décentralisation et le développement intégré des territoires (CAP 2D).
- Le programme Initiative régionale d'appui au développement économique durable (IRADA).

Les interventions de l'UE financées dans le cadre des programmes d'appui à la relance sont formulées et mises en œuvre en étroite coordination avec celles du FMI et de la Banque mondiale (BM) et de la Banque africaine de développement (BAD). Comme dans le cadre des précédentes phases des programmes d'appui à la relance, la coordination et l'interaction avec les autres bailleurs a été étroite.

S'agissant de la gestion des finances publiques, le processus de coordination des bailleurs intervenant dans la réforme GBO (la Commission européenne en coordination principalement avec la BM, la France et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)) est, dans une large mesure, assuré par les autorités tunisiennes, et en particulier, au niveau technique, par l'unité GBO du ministère des finances.

Des liens plus étroits ont été noués par la délégation et la BM et la BAD dans le cadre de la mise en œuvre conjointe d'un exercice PEFA dont l'achèvement est prévu durant le troisième trimestre 2015.

3.3 Questions transversales

Dans la mesure où ce programme intervient de manière transversale dans le domaine des finances publiques, il est essentiellement axé sur la promotion de la bonne gouvernance dans l'ensemble de la sphère de l'administration publique. A cet égard, les interventions destinées à améliorer la transparence et le partage d'information contribueront directement, et de façon significative, à cet objectif.

Egalité des genres: l'amélioration des dispositifs de mesure de la performance devrait s'accompagner d'une meilleure prise en compte de l'impact des politiques dans ses dimensions genres.

4 DESCRIPTION DE L'ACTION

4.1 Objectifs/résultats

L'objectif général du programme est de soutenir les autorités tunisiennes dans le déploiement de mesures d'urgence visant à préserver la stabilité économique et à les appuyer dans la mise en œuvre d'une réforme intégrée des finances publiques suivant l'adoption d'une nouvelle loi organique du budget. Le programme vise également à soutenir les acteurs du secteur touristique.

Les objectifs spécifiques (OS) et les résultats attendus (R) sont organisés selon les deux axes d'intervention suivants :

Axe 1. Réforme des finances publiques

OS. 1: Adopter et appliquer pleinement la nouvelle loi organique du budget

R. 1: La loi organique du budget est adoptée par le Parlement et promulguée par le Président de la République;

R.2: Les moyens financiers et humains du Parlement, et en particulier de la commission des finances, sont renforcés;

R. 3: Les textes d'application de la loi sont préparés et adoptés;

R. 4: Les chartes de gestion des ministères décrivant le processus de dialogue de gestion en mode GBO sont adoptées par l'ensemble des ministères;

R.5: La nouvelle nomenclature budgétaire et comptable est définitivement adoptée et déployée conformément au calendrier prévu par la nouvelle loi organique.

OS. 2: Généraliser la présentation et l'exécution du budget en mode GBO, conformément aux critères internationaux de transparence

R. 1: La documentation budgétaire remise avec le budget inclus répond aux exigences de la GBO et s'approche des standards internationaux en matière de gestion en mode GBO et de transparence budgétaire (cadre de dépenses à moyen terme, projets annuels de performance, rapports annuels de performance, loi de règlement, rapports d'exécution budgétaire).

OS. 3: Réformer la comptabilité publique

R. 1: Un nouveau plan comptable de l'Etat est adopté par le Conseil national des normes comptables et des progrès satisfaisants dans son déploiement sont enregistrés;

R. 2: La conception du système comptable comptabilité générale (comptabilité en partie double, et comptabilité budgétaire) est finalisée et mise en œuvre selon le calendrier prévu par la nouvelle loi organique du budget;

R. 3: Des progrès satisfaisants sont enregistrés dans la définition et l'adoption de nouvelles normes comptables conformes avec les standards internationaux;

R. 4: Un nouveau règlement général de la comptabilité publique est adopté et son déploiement entamé.

OS.4: Généralisation de la démarche performance

R. 1: Des rapports annuels de performances sont produits par l'ensemble des ministères

OS. 5: Poursuivre la rationalisation des contrôles budgétaires, comptables et financiers

R.1: Le dialogue de gestion entre l'ordonnancement, le contrôle interne et le contrôle comptable est révisé en vue d'être mis en conformité avec les modalités de gestion GBO;

R.2: Les processus de contrôle de la performance sont généralisés et renforcés;

R.3: Un contrôle interne est mis en œuvre de façon progressive;

R.4: Le contrôle général de la dépense publique est rationalisé.

OS. 6: Renforcer la Cour des comptes

R.1: Les capacités de la Cour des comptes en matière d'audit des programmes et/ou de la performance sont renforcées;

R.2: Les délais de présentation d'examen des projets de loi de règlement sont réduits et la couverture de celles-ci est étendue.

OS. 7: Renforcer l'articulation entre les fonctions comptables, budgétaires et de planification

R.1: Un cadre de dépense à moyen terme global et articulé par ministère est préparé et adopté annuellement dans le cadre d'un calendrier de préparation du budget rénové;

R.2: Des outils institutionnels et techniques de suivi de la mise en œuvre du plan et du budget et de leur articulation sont développés.

OS. 8: Procéder à une refonte des systèmes d'information comptable et budgétaire

R.1: Une gouvernance des systèmes d'information est mise en place;

R.2: Les solutions techniques nécessaires au développement des nouveaux systèmes d'information sont adoptées;

R.3: Des progrès satisfaisants sont enregistrés dans la préparation des cahiers des charges détaillés des nouveaux systèmes d'information.

OS. 9: Renouveler la gouvernance de la réforme

R.1: Un pilotage interministériel renforcé des différentes dimensions de la réforme est mis en place;

R.2: Les moyens de l'unité de coordination de la mise en œuvre de la réforme sont renforcés.

OS. 10: Renforcer la communication et la formation

R.1: Les stratégies de communication et de formation développées dans le cadre du programme d'appui à la GBO sont actualisées en vue d'accompagner l'application de la nouvelle loi organique du budget;

R2.: Des progrès satisfaisants sont enregistrés dans la mise en œuvre du programme de formation issu de la stratégie mentionnée.

Axe 2. Mesures d'urgence destinées à soutenir l'activité touristique

OS. 11: Contribuer au financement des mesures de soutien au secteur touristique

R.1: Les mesures en faveur du secteur hôtelier en matière d'allègement des charges sociales et fiscales et de rééchelonnement des dettes sont étendues pour couvrir l'année 2016;

R.2: Des mesures complémentaires de soutien économique et social aux secteurs affectés sont adoptées, y compris des mesures de reconversion des actifs hôteliers, et des progrès satisfaisants sont enregistrés dans leur mise en œuvre.

4.2 Principales activités

4.2.1 Appui budgétaire

- Le transfert d'un maximum de 66 000 000 EUR si les conditions de décaissement sont remplies;
- Un dialogue permanent et approfondi avec le gouvernement sur la mise en œuvre des mesures de soutien au secteur du tourisme;
- Un dialogue permanent et approfondi avec le gouvernement sur la mise en œuvre de la réforme GBO;
- Un dialogue régulier sur la gestion des finances publiques et la transparence budgétaire;
- Un suivi des développements macroéconomiques;
- Un dialogue permanent et approfondi avec le gouvernement sur le contrôle externe, la lutte contre la corruption et la transparence dans la gestion des biens publics;
- Une coordination continue avec les autres bailleurs faisant des appuis budgétaires et/ou impliqués dans le soutien aux réformes des finances publiques;
- Le suivi des indicateurs des tranches variables.

4.2.2 Appui complémentaire

S'agissant des mesures de soutien au secteur du tourisme, l'appui complémentaire est destiné à soutenir les autorités tunisiennes dans la formulation de mesures de renforcement du secteur et sera mobilisé dans le cadre des programmes d'assistance technique déjà en place ou en cours d'engagement tels que le Programme d'Appui à l'Accord d'Association et à la Transition 3 (P3AT3) et le Programme d'Appui à l'Accord d'Association et à l'Intégration 3 (P3AI).

S'agissant de la réforme GBO, l'appui complémentaire qui couvrira l'ensemble des domaines de la réforme (et des objectifs spécifiques présentés ci-dessus) sera déployé par Expertise France dans le cadre d'une délégation de gestion.

4.3 Logique d'intervention

Ce programme d'appui budgétaire permettra de soutenir l'agenda de réformes des autorités dans le domaine des réformes budgétaires et comptables et de contribuer à la poursuite de la formulation et la mise en œuvre de mesures d'urgence de soutien au secteur touristique.

Le dialogue politique au titre du programme portera principalement sur la mise en œuvre des dispositions de la nouvelle loi organique du budget ainsi que sur le développement des outils et des modalités de gestion nécessaires à la formulation de stratégies de développement régionales intégrées et au financement de leur déploiement.

Ces interventions contribueront à atteindre les objectifs visés par le programme en matière d'amélioration de la gouvernance publique et de soutien à court terme au secteur touristique.

5 MISE EN ŒUVRE

5.1 Convention de financement

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

5.2 Période indicative de mise en œuvre

La période indicative de mise en œuvre opérationnelle de la présente action, au cours de laquelle les activités décrites à la section 4.2 seront menées et les contrats et accords correspondants seront mis en œuvre, est de 72 mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la convention de financement.

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

5.3 Mise en œuvre de la composante relative à l'appui budgétaire

5.3.1 Motivation des montants alloués à l'appui budgétaire

Les montants alloués au titre de l'appui budgétaire sont de 66 millions d'EUR. Ils reposent en premier lieu sur l'identification d'un besoin de financement important et urgent de l'Etat pour faire face à la nette dégradation de la situation économique qui fait suite aux attentats et à l'augmentation du sentiment d'insécurité, se traduisant, notamment, par la chute des recettes touristiques et, au-delà, à mettre en œuvre sa politique de réformes dans le domaine des finances publiques. Les dernières estimations disponibles laissent apparaître des déficits budgétaires et des comptes externes de l'ordre, respectivement, de 5% et 8% du PIB.

5.3.2 Critères de décaissement de l'appui budgétaire

- a) Les conditions générales de décaissement de toutes les tranches sont les suivantes:
- Progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de la réforme GBO, maintien de la crédibilité et de la pertinence de cette politique;
 - Mise en œuvre d'une politique macroéconomique crédible axée sur la stabilité;
 - Progrès satisfaisants dans la performance de la gestion des finances publiques;
 - Progrès satisfaisants en ce qui concerne la mise à la disposition du public, en temps utile, d'informations budgétaires exhaustives et fiables.
- b) Les conditions particulières de décaissement susceptibles d'être appliquées aux tranches variables sont les suivantes:
- Adoption d'un dispositif institutionnel de gouvernance des systèmes d'information budgétaire et comptable;
 - Adoption d'un projet de révision du code de la comptabilité publique par le Conseil des ministres;
 - Présentation de la loi organique de 2017 selon une présentation GBO;
 - Publication au Journal officiel de la loi organique du budget;
 - Adoption des décrets d'application de la loi organique du budget en accord avec le calendrier de mise en œuvre de ses dispositions transitoires par le Conseil des ministres;
 - Conditions à définir liées au secteur du tourisme et de l'artisanat.

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

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

5.3.3 Modalités de l'appui budgétaire

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

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

5.4.1 Gestion indirecte avec une agence d'un état membre de l'UE

Une partie de la présente action peut être mise en œuvre en gestion indirecte avec l'agence de coopération Expertise France conformément à l'article 58, paragraphe 1, point c), du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012. Cette mise en œuvre implique un programme d'assistance technique et de transfert d'expertise couvrant l'ensemble du champ couvert par le deuxième axe d'intervention. Ce mode de mise en œuvre se justifie par la nécessité de poursuivre l'excellente coopération nouée par Expertise France avec les autorités pour la mise en œuvre de la première phase de la réforme dans le cadre d'un jumelage tout en accordant de plus grandes marges de manœuvres au contractant européen pour mettre en œuvre un programme plus ambitieux d'assistance technique.

L'entité en charge réalisera les tâches d'exécution budgétaire suivantes: gestion de l'ensemble des opérations liées à un programme d'assistance technique et de transfert d'expertise pour la mise en œuvre des réformes budgétaires et comptables.

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

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

L'ordonnateur compétent de la Commission peut étendre l'éligibilité géographique conformément à l'article 9, paragraphe 2, point b), du règlement (UE) n° 236/2014 en cas d'urgence ou d'indisponibilité de produits et services sur les marchés des pays concernés, ou dans d'autres cas dûment justifiés si l'application des règles d'éligibilité risque de rendre la réalisation de la présente action impossible ou excessivement difficile.

5.6 Budget indicatif

	Contribution de l'UE (montant en EUR)	Contribution indicative de tiers, dans la devise indiquée
5.3.1– Programme d'appui budgétaire de consolidation de l'appareil l'Etat (axe 1 et 2) (5.3.1)	66 000 000	s.o.
5.4.1 – Appui complémentaire pour l'axe 1 (Gestion des finances publiques) pour les objectifs spécifiques de 1 à 10 Appui à la mise en œuvre des réformes budgétaire et comptable (5.4.1)	3 400 000	s.o.
5.6.1 – Communication et visibilité	400 000	s.o.
5.6.2 – Provisions pour imprévus	100 000	s.o.
5.6.3 – Audit	100 000	
TOTAL	70 000 000	s.o.

5.7 Structure organisationnelle et responsabilités

Le suivi du programme aura lieu dans le cadre d'un comité de pilotage constitué autour du ministère du développement, de l'investissement et de la coopération internationale, en collaboration avec les ministères, institutions et interlocuteurs parties prenantes au programme. La délégation de l'UE siège au comité de pilotage du programme en qualité d'observateur.

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

La délégation de l'Union européenne en Tunisie assurera le suivi opérationnel de la mise en œuvre du programme pour le compte de la Commission européenne.

Des missions de suivi sont prévues afin de suivre les progrès dans la mise en œuvre du programme, y compris sa composante d'appui institutionnelle, et d'évaluer les critères de déboursement des trois tranches d'appui budgétaire.

5.8 Suivi des résultats et rapports

Le suivi technique et financier courant de la mise en œuvre de la présente action est un processus continu et fait partie intégrante des responsabilités du partenaire de mise en œuvre. À cette fin, le partenaire de mise en œuvre doit établir un système de suivi interne, technique et financier permanent pour l'action et élaborer régulièrement des rapports d'avancement (au moins une fois par an) et des rapports finaux. Chaque rapport rendra compte avec précision de la mise en œuvre de l'action, des difficultés rencontrées, des changements mis en place, ainsi que des résultats obtenus (réalisations et effets directs), mesurés par rapport aux indicateurs

correspondants, en utilisant comme référence la matrice du cadre logique (pour la modalité de projet) ou la liste d'indicateurs de résultat (pour l'appui budgétaire). Le rapport sera présenté de manière à permettre le suivi des moyens envisagés et employés et des modalités budgétaires de l'action. Le rapport final, narratif et financier, couvrira toute la période de mise en œuvre de l'action.

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

5.9 Évaluation

Eu égard au caractère d'appui budgétaire non ciblé de l'action, il ne sera pas procédé à une évaluation de la présente action ou de ses composantes. Une évaluation conjointe avec les partenaires techniques et financiers engagés dans le secteur des réformes mises en place par le gouvernement au cours de la période couverte par le programme est en revanche envisagée.

5.10 Audit

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

5.11 Communication et visibilité

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

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

Des actions spécifiques de communication seront par ailleurs développées dans les premiers mois du programme afin de garantir une visibilité maximale pour les actions de soutien au secteur touristique.

En ce qui concerne les obligations légales en matière de communication et de visibilité, les mesures seront mises en œuvre par la Commission, le pays partenaire, les contractants, les bénéficiaires de subvention et/ou les entités en charge. Des obligations contractuelles adaptées seront respectivement prévues dans la convention de financement, les marchés, les contrats de subvention et les conventions de délégation. Le plan de communication et de visibilité de l'action ainsi que les obligations contractuelles adaptées seront établis sur la base du manuel de communication et de visibilité pour les actions extérieures de l'Union européenne¹⁴.

¹⁴

https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication_and_visibility_manual_fr.pdf.

ANNEXE – LISTE INDICATIVE DES INDICATEURS DE RESULTAT (POUR L'APPUI BUDGETAIRE)

	Logique d'intervention	Indicateurs	Valeurs de référence (y compris année de référence)	Cibles (y compris année de référence)	Sources et moyens de vérification
Objectif général: impact	Amélioration de la gouvernance publique	Score du «Government Effectiveness Indicator»	55 (2013)	70 (2018)	<i>Worldwide Governance Indicator</i> (Banque Mondiale)
	Amélioration de la compétitivité du secteur touristique	Contribution (directe) du secteur touristique à la croissance économique	6,1 Mrd DT (2014)	7 Mrd DT (2018)	<i>World Travel & Tourism Council (WTTC) report on Eco. Impact of Tourism activity</i>
Objectif(s) spécifique(s): effet(s) direct(s)	Amélioration de la performance en matière de gestion des finances publiques	Proportion des indicateurs PEFA dont le score est supérieur ou égal à B	22/31 (2010)	25/30 (2018) (à revoir sur la base du score PEFA 2015)	Rapports PEFA
	Amélioration des indicateurs d'activité et d'emplois du secteur du tourisme	Recettes touristiques annuelles; nombre d'entrées de touristes non-résidents ; nombre d'employés dans le secteur hôtelier	A déterminer	A déterminer	Banque Centrale de Tunisie, Observatoire National du Tourisme Tunisien (ONTT)
Produits induits	Amélioration des performances dans les thématiques suivantes: 1 - Politiques budgétaires 2 - Exécution et contrôle des dépenses budgétaires 3 - Comptabilité publique 4 - Contrôle externe	1- PEFA P-14 – P-18 2- PEFA P-19 – P-25 3- PEFA P-26 – P-28 4- PEFA P-29 – P-30	(Score PEFA 2015 à ajouter après l'achèvement de l'exercice prévu en Novembre)	Augmentation moyenne des notes d'une lettre (D à C, etc.) (2018)	Rapports PEFA

Produits directs	Les dispositions de la nouvelle loi organique du budget (LOB) sont appliquées	Nombre de ministères présentant une documentation budgétaire conforme aux dispositions de la LOB	0	10 (2017) 20 (2018)	Rapports d'avancement de la mise en œuvre de la réforme GBO au Comité interministériel GBO
		Nombre de ministères exécutant leur budget en conformité avec les principes GBO	0	5 (2017) 15 (2018)	
	La tenue de la comptabilité publique est en ligne avec les normes internationales	Nombre de normes adoptées par le Conseil national des normes comptables (CNNC)	0	A déterminer	
		Un plan comptable est adopté par le CNNC	0	1(2017)	
	Les contrôles budgétaires, comptables et financiers sont rationalisés	Nombre de ministères dotés d'un dispositif complet de dialogue de gestion	0	10 (2017) 2018 (25)	
		Nombre de ministères dotés d'un dispositif complet de contrôle interne	0	5 (2017) 15 (2018)	
		% des dépenses ne faisant l'objet que d'un contrôle à posteriori	A dét. (2015)	2017 (à dét.) 2018 (à dét.)	
	Les systèmes d'information comptable et budgétaire sont modernisés	Adoption des solutions informatiques pour le développement des nouveaux systèmes d'informations et détermination de la maîtrise d'ouvrage	0	1 (2017)	
		Degré d'avancement dans l'élaboration des cahiers des charges détaillés des S.I.	0	25% (2017) 75% (2018)	

	Renforcer la gouvernance de la réforme et la formation des acteurs de la GBO	<p>Nombre de gestionnaires en charge de la conduite de la réforme spécifiquement formés à cet effet par <i>Expertise France</i></p> <p>Nombre de gestionnaires ayant reçus une formation métier sur le nouveau cadre de la LOB</p>	<p>0</p> <p>0</p>	<p>10 (2017)</p> <p>300 (2016) 600 (2017) 900 (2018)</p>	
Produits directs	<p>Restructuration des entreprises et des actifs du secteur du tourisme</p> <p>Mesures d'allègement des charges sociales et fiscales et de rééchelonnement des dettes</p>	<p>Somme en milliards de dinars des actifs immobiliers touristiques ayant fait l'objet d'un redéploiement</p> <p>Investissements annuels dans le secteur touristique</p>	<p>A dét.</p> <p>1,3 Mrd DT (2014)</p>	<p>A dét.</p> <p>0,8 Mrd DT (2015) 1,5 Mrd DT (2018)</p>	<p><i>World Travel & Tourism Council (WTTC) report on Eco. Impact of Tourism activity</i></p>