



Bruxelles, le 14.5.2019  
C(2019) 3686 final

**DÉCISION D'EXÉCUTION DE LA COMMISSION**

**du 14.5.2019**

**relative à la modification de la décision d'exécution de la Commission C(2017)7759 du 17.11.2017 relative au programme d'action annuel 2017 partie I en faveur de la Tunisie à financer sur le budget général de l'Union européenne**

# DÉCISION D'EXÉCUTION DE LA COMMISSION

du 14.5.2019

**relative à la modification de la décision d'exécution de la Commission C(2017)7759 du 17.11.2017 relative au programme d'action annuel 2017 partie I en faveur de la Tunisie à financer sur le budget général de l'Union européenne**

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012<sup>1</sup>, et notamment son article 110,

vu le règlement (UE) n° 236/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 énonçant des règles et des modalités communes pour la mise en œuvre des instruments de l'Union pour le financement de l'action extérieure<sup>2</sup>, et notamment son article 2.3,

considérant ce qui suit:

- (1) La Commission a adopté, le 17 novembre 2017, la décision d'exécution C(2017)7759 relative au programme d'action annuel 2017 partie I en faveur de la Tunisie. Cette décision comporte trois actions, la première desquelles porte le titre : « Programme d'appui à la réforme fiscale, l'inclusion financière et le développement de l'économie sociale et solidaire » (Annexe 1).
- (2) Il s'avère maintenant nécessaire de modifier l'action en question en ce qui concerne les modalités d'exécution.
- (3) La décision d'exécution C(2017)7759 doit partant être amendée.
- (4) L'aide envisagée doit respecter strictement les conditions et procédures prévues par les mesures restrictives adoptées en vertu de l'article 215 du TFUE<sup>3</sup>.
- (5) L'action prévue par la présente décision d'exécution est conforme à l'avis du comité de l'instrument européen de voisinage institué par l'article 15 du règlement (UE) 232/2014.

---

<sup>1</sup> JO L 193 du 30.7.2018, p. 1.

<sup>2</sup> JO L 77 du 15.3.2014, p. 95.

<sup>3</sup> [www.sanctionsmap.eu](http://www.sanctionsmap.eu). Il est à noter que la carte des sanctions est un outil informatique permettant de répertorier les régimes de sanctions. Les sanctions résultent d'actes législatifs publiés au *Journal officiel* (JO). En cas de divergence, le JO fait foi.

DÉCIDE:

*Article unique*

La décision d'exécution de la Commission C(2017)7759 du 17.11.2017 relative au programme d'action annuel 2017 partie I en faveur de la Tunisie à financer sur le budget général de l'Union est amendée de la façon suivante:

- l'annexe 1 est remplacée par l'annexe de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 14.5.2019

*Par la Commission*  
*Johannes HAHN*  
*Membre de la Commission*



**ANNEXE**

de la décision d'exécution de la Commission relative à la modification de la décision d'exécution de la Commission C(2017)7759 relative au programme d'action annuel 2017 partie I en faveur de la Tunisie à financer sur le budget général de l'Union européenne

**Document relatif à l'action pour le « Programme d'appui à la réforme fiscale, l'inclusion financière et le développement de l'économie sociale et solidaire »**

**INFORMATIONS A L'INTENTION DES DEMANDEURS DE SUBVENTION POTENTIELS**  
**PROGRAMME DE TRAVAIL RELATIF AUX SUBVENTIONS**

Le présent document constitue le programme de travail relatif aux subventions au sens de l'article 110(2), du règlement financier et article 2 et 3 du règlement 236/2014.

<b>1. Intitulé/acte de base/numéro CRIS</b>	<b>Programme d'appui à la réforme fiscale, l'inclusion financière et le développement de l'économie sociale et solidaire.</b> Numéro CRIS: ENI/2017/040-445 financé par l'instrument européen de voisinage			
<b>2. Zone bénéficiaire de l'action/localisation</b>	<b>Tunisie</b>			
<b>3. Document de programmation</b>	Cadre unique d'appui de l'UE à la Tunisie 2017-2020			
<b>4. Secteur de concentration/domaine thématique</b>	Intégration économique et sociale	Aide Publique au Développement : OUI		
<b>5. Montants concernés</b>	Coût total estimé: 70 000 000 EUR Montant total de la contribution du budget de l'UE 70 000 000 EUR pour l'appui budgétaire dont 62 600 000 EUR au titre de l'appui budgétaire et 7 400 000 EUR au titre de l'appui complémentaire.			
<b>6. Modalité(s) d'aide et modalité(s) de mise en œuvre</b>	Appui budgétaire Gestion directe – appui budgétaire: contrat de réforme sectorielle, subvention - octroi direct, passation de marchés de services et fournitures. Gestion indirecte avec l'OCDE et la Banque Mondiale.			
<b>7. a) Code(s) CAD</b>	15111 - Gestion des finances publiques 15114 - Soutien à l'administration et à la politique fiscale 24030- Intermédiaires financiers officiels 24040- Intermédiaires financiers informel et semi formel 43010- Aide plurisectorielle			
<b>b) Principal canal de distribution</b>	Canal 1 (code 10000) : Secteur public Canal 2 (code 20000) : Société civile			
<b>8. Marqueurs (issus du formulaire CRIS CAD)</b>	<b>Objectif stratégique général</b>	<b>Non ciblé</b>	<b>Objectif important</b>	<b>Objectif principal</b>
	Développement de la	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<b>X</b>

	participation/bonne gouvernance			
	Aide à l'environnement	<b>X</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Égalité entre hommes et femmes (y compris le rôle des femmes dans le développement)	<input type="checkbox"/>	<b>X</b>	<input type="checkbox"/>
	Développement du commerce	<b>X</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Santé génésique, de la mère, du nouveau-né et de l'enfant	<b>X</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<b>Marqueurs de Rio</b>	<b>Non ciblé</b>	<b>Objectif important</b>	<b>Objectif principal</b>
	Diversité biologique	<b>X</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Lutte contre la désertification	<b>X</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Atténuation du changement climatique	<b>X</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Adaptation au changement climatique	<b>X</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>9. Programmes phares thématiques «Biens publics mondiaux et défis qui les accompagnent»</b>				
<b>10. Objectifs de développement durable (ODDs)</b>	<p>ODD principal :</p> <p>ODD 8 « Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous ».</p> <p>ODD secondaires :</p> <p>ODD 5 « Parvenir à l'égalité entre les sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles »</p> <p>ODD 10 « Réduire les inégalités dans les pays (et d'un pays à l'autre) ».</p>			

## RESUME

Dans le cadre de son Plan de Développement 2016-2020, le Gouvernement tunisien a le projet d'impulser un nouveau modèle de développement économique et social dans lequel il retient l'inclusion comme base de la justice sociale. Parmi les réformes structurelles nécessaires, trois d'entre elles sont appréhendées comme ayant un caractère stratégique : 1) la réforme fiscale, 2) l'inclusion financière et 3) le développement de l'économie sociale et solidaire.

En matière fiscale (volet 1), l'objectif est d'aller vers plus d'équité, de neutralité et de transparence, de renforcer la crédibilité de l'impôt auprès des citoyens, de moderniser l'administration fiscale. En ce qui concerne l'inclusion financière (volet 2), l'objectif est d'atteindre un niveau plus élevé sur tout le territoire national. En ce qui concerne l'économie sociale et solidaire (volet 3) il est attendu de ce secteur qu'il crée des emplois et joue un rôle de stabilisateur social.

**L'objectif global** de ce programme est d'accompagner ces réformes et de contribuer au développement économique inclusif et à l'amélioration des conditions de vie des femmes et des hommes en Tunisie.

1) L'objectif spécifique pour le volet 1 est "**Améliorer la performance et l'équité du système fiscal tunisien**". L'analyse de la législation fiscale, et notamment des évolutions dont elle a été l'objet à travers les mesures régulières de réformes depuis le plan de réforme arrêté en 2014 (Assises de la fiscalité), conduit à conclure à des avancées réelles (sur certains points, le système fiscal tunisien est globalement conforme aux standards internationaux) avec toutefois une modernisation à poursuivre et à approfondir dans certains domaines non négligeables (fiscalité dérogatoire, taxes affectées, extension du champ d'application de la TVA, etc.) et ce tant au regard de l'objectif d'équité que des fortes contraintes budgétaires auxquelles le système financier public tunisien est confronté. L'analyse de l'administration fiscale révèle la nécessité de la mettre en conformité avec un cadre juridique qui a évolué plus rapidement et recense les principaux obstacles à cet égard : une fragmentation institutionnelle source de difficultés, une efficacité à renforcer, des relations de confiance avec les contribuables à développer et des insuffisances en matière d'information et de méthodes de travail. Le programme se propose de remédier à ces difficultés en adoptant une approche stratégique reposant sur trois axes prioritaires au regard du contexte tunisien : (i) asseoir la justice fiscale, (ii) développer le civisme fiscal et la confiance, et (iii) consolider et/ou instituer des dispositifs d'analyse prospective et d'aide à la décision en matière de fiscalité. Le premier axe implique une lutte plus efficace contre la fraude et l'évasion ainsi qu'une évaluation des dépenses fiscales (fiscalité dérogatoire) et une mise à plat des taxes affectées à la fois pour plus de transparence et de rationalité dans l'utilisation de l'outil fiscal. Le deuxième axe implique de poursuivre résolument la modernisation de l'administration dans son organisation et ses méthodes ainsi qu'un effort important de formation et de communication. Le troisième axe nécessite de renforcer les capacités d'analyse des dispositifs existants. Des mesures précises sont préconisées pour chacun de ces trois axes.

2) Pour le deuxième volet concernant l'amélioration de l'inclusion financière, l'objectif spécifique est "**Accroître l'inclusion financière en Tunisie**". Le programme vise à accompagner la mise en œuvre de la stratégie de l'inclusion financière récemment adoptée avec un accent sur la mise à disposition d'outils de suivi et analyse d'impact, l'amélioration du cadre juridique de la microfinance et le développement de l'éducation financière.

3) L'objectif spécifique du troisième volet est "**Développer l'économie sociale et solidaire en Tunisie**". Le programme vise à accompagner la mise en place d'un écosystème propice au développement du secteur et à créer un centre ressources permettant de capitaliser les expériences et de mettre en avant les meilleures pratiques. Il facilitera la mise en relation entre les acteurs, et enfin il produira des outils opérationnels, notamment des guides méthodologiques.

# 1 CONTEXTE

## 1.1 Contexte sectoriel/national<sup>1</sup>

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.

La croissance moyenne de 4,5% par an avant 2011 a décéléré à environ 2,5% jusqu'en 2014 pour tomber à 0,8% en 2015 et 1% en 2016. En 2016, les retombées des attentats de 2015 ont privé le secteur touristique (7% du produit intérieur brut (PIB)) d'environ 8% de ses recettes. Le secteur manufacturier (20% du PIB) a, quant à lui, pâti de la relative faiblesse de la croissance européenne depuis 2008. Le secteur agricole (9% du PIB) a été affecté par la sécheresse et les exportations qui ont chuté de plus de 30% après une récolte exceptionnelle en 2015. Le secteur du commerce n'a crû que modestement depuis l'interruption des politiques de soutien à l'activité économique mises en place après la révolution qui a freiné la consommation des ménages. Dans le même temps, l'inflation, en hausse en raison de la dépréciation du dinar, contribue également à limiter le pouvoir d'achat des ménages.

Ces niveaux de croissance sont insuffisants pour diminuer significativement le chômage et réduire les déficits budgétaires (cf paragraphe 1.2.2).

En outre, la Tunisie continue de faire face à d'importantes disparités socioéconomiques et régionales, notamment dans les régions de l'intérieur et du sud du pays. En témoignent les taux de pauvreté, dont la baisse en 2015<sup>2</sup> n'a pas bénéficié aux régions de l'intérieur (de l'ordre 28 à 31% dans les régions du Nord-Ouest et du Centre-Ouest, contre 11 à 12% dans la région Centre-Est et Nord-Est, soit un différentiel de 1 à 3). Le taux de chômage élevé a été un des éléments catalyseurs de 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, le sous-emploi de femmes qualifiées sur le marché du travail reste également un sujet de préoccupation.

Dans un contexte d'accélération de la croissance dans la zone euro et d'amélioration de la perception de la Tunisie en termes sécuritaires, le premier trimestre 2017 laisse toutefois apparaître une reprise de la croissance qui atteint 2,1% en glissement annuel, consécutive à une reprise de l'activité dans les secteurs du tourisme, du transport et des industries chimiques et manufacturières. Ce rebond de l'activité s'est d'ores et déjà traduit par une baisse marginale du chômage à 15,3% qu'il conviendra de confirmer.

Dans l'immédiat, le principal défi du gouvernement est de garantir la paix sociale et la sécurité afin de consolider la reprise de l'activité économique. 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.

A moyen terme, la réforme des institutions est vue comme fondamentale pour atteindre une croissance durable et inclusive. Dans ce cadre, les priorités porteront sur la modernisation de l'administration publique et notamment l'administration fiscale, le renforcement de la

---

<sup>1</sup> Données de l'Institut National de Statistiques.

<sup>2</sup> Résultats de l'enquête nationale sur les dépenses, la consommation et le niveau de vie des ménages, INS 2015.

gouvernance des entreprises publiques, la modernisation du système financier et le renforcement de sa capacité à financer le développement et ses capacités de résilience.

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

Dans le cadre du Plan de Développement 2016-2020, le Gouvernement tunisien a le projet d'impulser un nouveau modèle de développement économique et social dans lequel il retient l'inclusion comme base de la justice sociale. Parmi les réformes structurelles nécessaires, trois d'entre elles sont appréhendées comme ayant un caractère stratégique : la réforme fiscale, l'inclusion financière et l'économie sociale et solidaire.

#### ***1.1.1.1 Réforme du système fiscal***

La réforme fiscale est une nécessité au regard des objectifs globaux de réduction de la pauvreté et de l'économie informelle, ainsi que de croissance inclusive. Ceci implique la nécessité pour l'Etat de retrouver des marges de manœuvre qui sont actuellement très limitées par la situation dégradée des finances publiques ce qui, par ricochet, compromet les actions prévues en matière d'intervention, notamment en ce qui concerne les dépenses d'investissement. La réforme fiscale est d'autre part une nécessité au regard de la problématique de soutenabilité que rencontrent les finances publiques tunisiennes. L'effet de ciseau croissant entre les recettes et les dépenses génère un effet boule de neige sur le déficit et l'endettement qui s'aggravent. Le déficit du budget de l'Etat qui était de 4,8% en 2015 est prévu à hauteur de 5,4% en 2017. L'encours de la dette qui était de 44,7% en 2012 devrait s'établir à 63,7% fin 2017. Parallèlement, la Tunisie connaît un déficit commercial qui s'accroît, des importations qui demeurent à un niveau élevé, et un taux d'épargne qui se dégrade.

Si la capacité limitée de l'Etat de mobiliser ses ressources fiscales est liée en grande partie aux difficultés que traverse le pays depuis 2011, sa capacité à les augmenter pour l'avenir est handicapée par trois facteurs : un système fiscal générant de fortes inégalités et constitutif d'un certain nombre de handicaps pour le développement économique ; une modernisation de l'administration fiscale insuffisante ; une forte dégradation de l'acceptation de l'impôt au sein de la société tunisienne. La cohérence du système fiscal tunisien et sa rationalité ont été fortement altérées par la multiplication des dispositifs dérogatoires (exonérations, réductions) qui ont caractérisé la politique fiscale durant près de trente ans. La fragmentation, l'extrême complexité et les distorsions qui en ont résulté ont laissé des marques profondes. Il faut y voir l'une des causes importantes de la capacité limitée de l'Etat tunisien de mobiliser et recouvrer ses recettes fiscales. La réforme fiscale en ce sens présente incontestablement un caractère stratégique.

L'objectif du gouvernement (dans son plan de développement 2016-2020) est d'aller vers plus d'équité, de neutralité et de transparence, de renforcer la crédibilité de l'impôt auprès des citoyens, de moderniser l'administration fiscale et de renforcer la fiscalité locale. Cet objectif, qui répond aux préconisations des organisations internationales,<sup>3</sup> est pertinent compte tenu des difficultés qui demeurent.

Le plan de réforme adopté en 2014,<sup>4</sup> et les mesures mises en œuvre régulièrement au cours des trois dernières années, traduisent un engagement régulier dans la réforme dont le bilan n'est pas négligeable. Des avancées notables sont intervenues notamment sur le terrain des mesures

---

<sup>3</sup> Modernisation de l'administration fiscale et réformes de l'administration douanière, FMI, février 2013.

<sup>4</sup> En mai 2013 le ministère de l'économie et des finances tunisien a initié un processus de réforme en profondeur du système fiscal et de son administration. La première phase de diagnostic s'est déroulée de mai à novembre 2013 a consisté en un diagnostic de l'existant et la formulation de recommandations. La deuxième phase s'est poursuivie par une large consultation régionale et nationale des différentes parties prenantes. De la synthèse des travaux conduits par les commissions et la consultation nationale ont été dégagés cinq grands domaines de réforme, chacun étant accompagné de la formulation d'orientations générales et de la préconisation d'un ensemble de mesures à instituer et mettre en place.

législatives et réglementaires améliorant la transparence et renforçant les capacités juridiques de lutte contre l'évasion fiscale. Les avancées sont également réelles en ce qui concerne la structure fiscale elle-même bien que la modernisation engagée doit se poursuivre : la persistance d'importantes inégalités entre les salariés et les revenus des activités indépendantes, l'absence de généralisation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et le poids élevé des taxes sur le chiffre d'affaires qui pèsent sur les facteurs de production et génèrent une rupture dans la chaîne de déduction est un frein au développement économique. Le défaut d'évaluation des mesures dérogatoires qui sont nombreuses ainsi que des multiples taxes affectées est un facteur d'opacité important au regard de leur impact économique réel. Il est à noter que la révision récente de la fiscalité dérogatoire en 2017 prend en compte la problématique environnementale en incluant le soutien aux investissements dans la lutte contre la pollution. La modernisation de l'administration fiscale a été amorcée, mais elle a toutefois pris du retard.

Trois axes paraissent prioritaires au regard des hypothèses d'appui :

- 1) Le premier axe est l'équité et la justice qui sont des valeurs fondatrices du nouveau modèle de développement économique et social que le gouvernement souhaite impulser. Elles commandent de mettre au premier plan le renforcement de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale.
- 2) Le deuxième axe est la promotion du civisme fiscal et le rétablissement de la confiance dans l'impôt et l'administration fiscale.
- 3) Le troisième axe est le renforcement de la prospective et de l'aide à la décision dans le domaine de la politique fiscale.

### ***1.1.1.2 Inclusion financière***

Le système financier tunisien a connu au cours des six dernières années des évolutions majeures qui ont permis de développer un cadre légal et institutionnel propice au développement d'une finance plus inclusive, notamment grâce à l'existence d'une «Vision concertée pour le développement de la microfinance 2011-2014»<sup>5</sup>. Cependant, avec un taux d'exclusion financière estimé à 64% de la population tunisienne de plus de 15 ans, de nombreuses barrières au développement d'un écosystème financier tunisien réellement inclusif demeurent encore aujourd'hui.

Partant de ce constat, le ministère des finances a lancé en 2016 une initiative participative visant à réunir l'ensemble des parties prenantes de l'inclusion financière afin de formuler une nouvelle «Stratégie nationale d'inclusion financière 2017-2021» (SNIF), censée répondre aux trois dimensions fondamentales de l'inclusion financière telles que définies par l'Alliance pour l'inclusion financière (AFI)<sup>6</sup>: accès, usage et qualité des services.

L'initiative lancée par le ministère des finances a débouché en mai 2016 sur la tenue d'un colloque réunissant les acteurs concernés, qui a permis d'établir une liste de six thèmes prioritaires sur lesquels des groupes thématiques sont chargés de réfléchir pour alimenter la future stratégie nationale. Ces thèmes prioritaires sont les suivants: 1) finance digitale; 2) micro assurance; 3) refinancement; 4) économie sociale solidaire; 5) éducation financière; 6) impact socio-économique.

L'organisation de ces groupes thématiques vise donc à intégrer les acteurs tant publics que privés dans un processus de réflexion permettant l'appropriation par tout un chacun d'une stratégie nationale dans laquelle chaque partie prenante se reconnaîtra. Cette approche débouchera sur un ensemble d'actions concrètes pour les 4 prochaines années, permettant de promouvoir un cadre

<sup>5</sup> <http://www.acm.gov.tn/upload/1410792769.pdf>

<sup>6</sup> L'Alliance pour l'inclusion financière (AFI) est un réseau mondial de banques centrales et d'autres organismes financiers chargés de l'élaboration des politiques en matière d'inclusion financière des pays en développement.

au sein duquel un véritable écosystème financier inclusif pourra se développer. Le processus devrait prendre fin en 2017. La SNIF couvrira la période 2017 – 2020 et devrait être fortement axée sur la microfinance.

### **1.1.1.3 Economie sociale et solidaire**

Annoncée par le Contrat social, et retenue dans le Plan de développement 2016-2020 comme un pilier de l'économie nationale à côté des deux secteurs public et privé, l'économie sociale et solidaire (ESS) est désormais un choix stratégique de l'État tunisien. Cette reconnaissance politique consolide la position de la Tunisie parmi les pays où le tiers secteur représente une force économique et un élément clé des politiques sociales et de l'emploi. Composée d'entreprises économiques à utilité sociale, l'ESS contribue à la création de la richesse, de l'emploi et de la cohésion sociale.

Néanmoins, à ce jour, l'ESS n'a pas de base juridique en Tunisie. Les autorités prévoient la mise en place d'un cadre législatif. Concrètement, elles examinent un projet de loi élaboré par l'Union générale tunisienne du travail (UGTT). En son article 1er, l'ESS y est définie comme étant « *un mode de développement durable et intégré adapté à tous les domaines de l'activité humaine, fondé sur la liberté, la dignité, la justice et la solidarité auquel adhèrent des personnes morales exerçant des activités économiques et sociales qui répondent à des besoins et intérêts communs et sociétaux sans que le but principal soit le partage des bénéfices* ». Ce projet de loi est essentiellement inspiré de la loi française de 2014.

Le ministère du développement, de l'investissement et de la coopération internationale (MDICI) coordonne actuellement une étude réalisée avec l'appui financier du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), intitulée «*Etude stratégique sur l'Economie Sociale et Solidaire en Tunisie*», dont l'objectif est de doter la Tunisie conformément aux orientations du Plan de développement 2016-2020 d'un cadre stratégique d'affirmation et de développement de l'ESS à travers (i) un état des lieux bien documenté, (ii) une vision stratégique pour l'économie sociale et solidaire et (iii) un plan de mise en œuvre pour les cinq prochaines années. Les résultats finaux de cette étude sont prévus pour septembre 2017.

D'une façon générale, le gouvernement tunisien entend soutenir l'ESS de façon à répondre à plusieurs défis. L'ESS est vue comme une triple opportunité : économique, sur fond de crise économique persistante ; sociale, dans un contexte où l'intégration sociale des populations en difficulté ou vulnérables est l'un des enjeux révélés par la révolution ; et politique, parce que la stabilité sociale revêt pour tout gouvernement une grande importance politique.

### **1.1.1.4 Cadre stratégique de l'UE**

L'appui proposé se fera dans le cadre institutionnel de l'accord d'Association entre l'Union européenne (UE) et la Tunisie et plus particulièrement dans le cadre du « Plan d'Action pour un partenariat privilégié » (2013-2017) signé le 17 mars 2015<sup>7</sup>. Le plan d'action liste au Volet B « Intégration économique et sociale: vers l'instauration d'un espace économique commun », des actions prioritaires de coopération en adéquation avec le futur programme. Le programme est en lien avec le document de programmation, le Cadre unique d'appui 2017-2020.

En outre, dans le cadre de la communication conjointe du 29 septembre 2016 intitulée « Renforcer le soutien de l'UE à la Tunisie »<sup>8</sup>, l'UE réaffirme son engagement en faveur de la transition démocratique en Tunisie. La communication conjointe expose une série de mesures que l'UE pourrait prendre, collectivement avec les Etats Membres, pour renforcer son soutien aux efforts déployés par la Tunisie pour relever les défis cruciaux auxquels elle est confrontée. Parmi

<sup>7</sup> [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/plan\\_action\\_tunisie\\_ue\\_2013\\_2017\\_fr.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/plan_action_tunisie_ue_2013_2017_fr.pdf).

<sup>8</sup> Communication JOIN (2016)47 final du 29 septembre 2016.

les mesures citées, l'amélioration de la gestion des finances publiques, l'appui à la réforme fiscale, en s'orientant vers un système à la fois plus simple et plus équitable et le renforcement de l'inclusion financière sont des mesures clefs du soutien de l'UE.

Le programme envisagé prend place dans ce cadre, en cohérence aussi bien avec les orientations de la politique nationale qu'avec la stratégie européenne. Ses composantes répondent directement à leurs préoccupations.

### ***1.1.2 Analyse des parties prenantes***

Les principales parties prenantes nationales identifiées pour chaque volet sont :

- *Volet 1 «réforme du système fiscal»*

-Au sein de la sphère gouvernementale : ce sont les administrations fiscales (direction générale des impôts (DGI), direction générale de la comptabilité publique et du recouvrement (DGCPR), direction générale de la législation fiscale au sein du Ministère des Finances). Ces administrations sont peu efficaces principalement en raison d'une modernisation des méthodes et des moyens insuffisante et d'une formation aux nouveaux standards de la gestion fiscale à développer.

L'éclatement des fonctions fiscales entre plusieurs directions distinctes est une source de difficultés importantes au regard de la bonne gestion fiscale. Ces difficultés sont inévitablement accrues lorsqu'il s'agit d'administrations dotées d'un important réseau territorial comme c'est le cas pour la DGI et la DGCPR. Les pertes d'information qui s'ensuivent entre les services, la méconnaissance des enjeux respectifs qui sont les leurs, les problèmes fréquents des contribuables à identifier correctement l'interlocuteur compétent, sont autant d'éléments négatifs au regard de la capacité de mobiliser les ressources fiscales.

La fragmentation institutionnelle du système administratif actuel et les difficultés inévitables de gestion qui s'ensuivent sont toutefois atténuées par trois éléments, en premier lieu l'existence de systèmes informatiques nationaux qui sans éliminer toutes les difficultés permettent une gestion fiscale intégrée (système RAFIC, système SADEC, système GED, système SINDA), en second lieu le développement du système de la télé déclaration et du télépaiement qui améliorent notablement la fluidité de la gestion, enfin l'orientation vers une restructuration des fonctions fiscales par segments de contribuables<sup>9</sup>.

La DGI et la DGCPR, en tant qu'administrations de réseau, sont présentes sur tout le territoire et sont confrontées à devoir veiller à la bonne adaptation de leurs effectifs à un tissu fiscal qui varie fortement selon les régions. Cet impératif qui implique une répartition appropriée des compétences implique également un effort de mise à niveau des agents au regard des nouvelles conceptions de la mission fiscale et de l'objectif de performance qui lui est assigné. Un suivi renforcé des services et de leur animation est à cet égard indispensable.

La mission de contrôle fiscal est assurée en Tunisie par les services de la DGI. Les prérogatives juridiques de l'administration en matière de contrôle sont étendues et globalement comparables à celles qui sont en vigueur dans les systèmes fiscaux modernes (demande de renseignements, demande d'éclaircissements et de justifications, droit de communication, droit de vérification de la comptabilité, droit de perquisition). Certaines de ces procédures ont en outre connu des élargissements sensibles au cours des dernières années (élargissement du droit de communication auprès des établissements bancaires et financiers, institution d'un droit d'enquête inopiné sur

---

<sup>9</sup> Le système fiscal tunisien est engagé dans cette voie depuis 2008 avec l'institution d'une **Direction des grandes entreprises**, laquelle a vocation à assurer l'ensemble de la gestion fiscale des entreprises à partir d'un seuil de chiffre d'affaires (10 Mio DT). Une nouvelle extension de cette restructuration devrait intervenir avec la **Direction des moyennes entreprises** décidée par la loi de finances pour 2017. Deux mesures dans le PAR IV appuient le processus de mise en œuvre et de consolidation de ces deux directions.

place, etc.). Jusqu'en 2016, la programmation du contrôle a été essentiellement conçue sur la base de listes de contribuables signalés pour la programmation du contrôle à partir de recoupements périodiques automatiques. Depuis 2016, la DGI s'oriente vers une programmation basée sur 21 critères visant à une meilleure sélection des contribuables à risques. Cette orientation, qui pour l'instant est à l'état expérimental, devrait être affinée dans l'avenir. Si elle devrait permettre de renforcer la stratégie du contrôle et d'améliorer les performances des services de contrôle, d'autres moyens pourraient utilement être développés pour renforcer un dispositif de contrôle fiscal qui connaît des freins notamment sur le terrain des moyens de recoupement et des méthodes.

- l'autorité judiciaire (les tribunaux assurant le règlement des litiges en matière fiscale).

- Au sein de la société civile : ce sont toutes les catégories de contribuables (salariés, entreprises, professions libérales), leurs conseils (avocats, expert comptables, conseils fiscaux), ainsi que les organisations professionnelles. Cette société civile est représentée au sein du conseil national de la fiscalité qui a débattu et validé le plan de la réforme fiscale adopté en 2014.

Cette société civile présente un faible civisme fiscal illustré par un taux de dépôt des déclarations fiscales en baisse depuis 2013.

Les think tank spécialisés sont des nouveaux éléments du paysage politique et social tunisien mais sont en train de constituer des espaces de débat, de concertation et de communication autour des importantes réformes que la Tunisie est appelée à mener et notamment la réforme fiscale.

Les groupes cibles de ce volet du programme sont les suivants:

- Les administrations fiscales (direction générale des impôts (DGI), direction générale de la comptabilité publique et du recouvrement (DGCPR), direction générale de la législation fiscale).
- Les organisations de la société civile : les différents conseils (avocats, expert comptables, conseils fiscaux), ainsi que les organisations professionnelles.

Les bénéficiaires finaux du programme sont les suivants:

- Les très petites et petites entreprises ouvrant notamment dans le secteur informel qui, grâce à une baisse des taux fiscaux, d'un accompagnement adéquat, pourront sortir de l'informalité.
- Toutes les catégories de contribuables.

- Volet 2 «inclusion financière»

Au niveau des pouvoirs publics, le leader naturel du secteur est le ministère des finances, via sa direction du financement. Il délivre les agréments aux Institutions de microfinance (IMF) sur proposition de l'Autorité de contrôle de la microfinance (ACM) et coordonne l'élaboration de la stratégie nationale de l'inclusion financière.

L'élaboration de la stratégie nationale d'inclusion financière, pilotée par le ministère des finances (Direction générale du financement DGF), s'effectue à travers un processus participatif auquel est associé l'ensemble des parties prenantes publiques et privées. Les travaux des groupes thématiques sont coordonnés et validés par un comité technique (CT) composé de membres représentant chacun un acteur-clef de la finance inclusive suivant : ministère des finances, banque centrale de Tunisie, MDICI, les différents ministères concernés, l'ACM, comité général des assurances (CGA), association professionnelle des banques et établissements financiers, fédération tunisienne des sociétés d'assurance, un représentant des IMF, un représentant des opérateurs de téléphonie mobile, coordination des bailleurs de fonds sur l'inclusion financière.

L'Autorité de contrôle de la Micro-finance (ACM) : C'est une autorité indépendante dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. L'ACM représente une traduction concrète et

assez convaincante du dispositif mis en place depuis 2011 pour le développement de la microfinance. L'ACM se montre particulièrement soucieuse des risques d'endettement croisés. Une centrale des risques a récemment été mise en place avec le soutien de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). L'ACM cherche avec raison à la perfectionner. L'un des enjeux est également d'intégrer les données concernant les clients des Associations de microcrédit (AMC), détenues par la Banque tunisienne de solidarité (BTS).

La banque centrale de Tunisie (BCT) : En charge de la stabilité monétaire du pays et de la supervision du secteur bancaire. Il existe au sein de la Banque centrale un observatoire bancaire qui devrait être transformé sous peu, via un décret, en un observatoire de l'inclusion financière.

Le comité général des assurances : En charge de la supervision du secteur d'assurance qui peut jouer un rôle important pour faciliter l'accès aux services financiers et améliorer les conditions de vie des consommateurs à travers des produits adaptés notamment l'assurance vie santé et la micro-assurance en général.

La banque tunisienne de solidarité (BTS), une banque publique qui finance actuellement les associations de microcrédits et les projets individuels de création de petites entreprises.

Les Institutions de Micro finance (IMF) : On compte sept structures agréées, dont six sociétés anonymes et une association. A l'exception d'une IMF qui vient de se restructurer, les résultats d'exploitation des structures agréées sont corrects. Un point fort de la microfinance tunisienne consiste en la participation des banques au capital de plusieurs IMF et leur contribution à leur refinancement.

Les Associations de microcrédit (AMC) : N'étant pas agréées selon la nouvelle législation de la microfinance, leurs ressources proviennent de la BTS selon des critères d'éligibilités mentionnés dans un contrat programme conclu entre les deux parties (élaboration des états financiers, un rapport d'activité, taux de recouvrement supérieur à 80%, etc.). A fin Mars 2017, la BTS a conclu des contrats programmes avec 162 AMC parmi 289 agréées dans le cadre de l'ancienne réglementation.

Un comité national a été chargé de piloter la restructuration de ces AMC pour qu'elles puissent se conformer à la nouvelle réglementation dans un délai ne dépassant pas la fin 2017. Les travaux de ce comité ont permis de retenir la fusion des AMC locales comme le scénario le plus adapté pour la restructuration dans le but de créer une nouvelle institution de microfinance régionale sous forme associative dans chaque gouvernorat. Le scénario de fusion devrait être approuvé par un conseil ministériel.

Le secteur bancaire : La Tunisie compte 22 banques, 14 établissements financiers et sept banques non-résidentes. La loi bancaire vient d'être actualisée (promulgation le 11 juillet 2016). Les changements introduits sont positifs.

Le secteur des assurances : Régi par une loi de 1992 promulguant le Code des Assurances, complété depuis par divers textes, dont le dernier en date est la loi du 24 juillet 2014. La Tunisie compte 22 sociétés d'assurance. Le taux de pénétration est de 1,95% (2015), contre 3,15% au Maroc, 0,69% en Egypte et 0,67% en Algérie.

L'établissement de paiement : nouvelle structure créé par le nouveau cadre bancaire de 2016. Une circulaire de la BCT d'application est en cours de préparation par les services de la BCT avec une assistance des experts de la Banque mondiale (BM).

La Poste Tunisienne est un acteur financier important en Tunisie, grâce à plus de 1 050 bureaux disséminés sur le territoire et sa large gamme de services financiers : dépôt, moyens de paiement, transfert, assurance.

Les associations professionnelles telles que l'Union Tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat (UTICA) et l'Union Générale Tunisienne du Travail (UGTT) et plusieurs associations professionnelles du secteur financier tunisien :

- L'Association Professionnelle Tunisienne des Banques et des Établissements Financiers (APTBEF) est l'organisme professionnel qui regroupe les banques et les établissements financiers (24 banques universelles et d'affaires, 9 sociétés de crédit-bail et 2 d'affacturage).
- Pour les IMF, le décret-loi n° 2011-117 (article 54) rend obligatoire l'adhésion à une association professionnelle, dont le périmètre est limité à la représentation du secteur et à son fonctionnement de manière éthique.
- La Fédération Tunisienne des Sociétés d'Assurances (FTUSA) regroupe toutes les sociétés d'assurances.

Les Services de formation, d'audit, de conseil et d'accompagnement, bien qu'ils soient disponibles sur le marché tunisien, incluant à travers les représentations des cabinets internationaux, ils ne proposent pas encore d'offre spécifique à l'inclusion financière. Il y a pourtant un besoin important d'éducation financière (pour les clients), de conseil et d'appui technique (pour les associations) et de formation (pour les ressources humaines des établissements financiers).

Les groupes cibles de ce volet du programme sont les suivants :

- Les institutions financières et bancaires,
- Le ministère des finances et l'autorité de contrôle de la Micro-finance.

Les bénéficiaires finaux du programme sont les suivants :

- Les ménages et l'ensemble de la population notamment celle à bas revenus dans les régions de l'intérieur et les jeunes et les femmes.
- Les entreprises individuelles, les petites entreprises, les petits agriculteurs et les petits artisans qui œuvrent actuellement dans l'informel et qu'un accès et une utilisation effective des services financiers en adéquation avec leurs besoins leur permettra d'accroître les opportunités génératrices de revenus, une meilleure gestion des risques et une transition plus facile vers le formel.
- Les moyennes et les grandes entreprises qui accéderont à des services financiers plus adaptés.

- Volet 3 « économie sociale et solidaire »

En Tunisie, l'ESS demeure marginale, elle ne représente que 0.6% de la population active occupée et au mieux 1% du PIB. Ce secteur est composé de trois grandes familles, à savoir les coopératives, les associations et les mutuelles. Chaque grande famille englobe une diversité de formes juridiques spécifiques. L'étude stratégique sur l'économie sociale et solidaire (cf. paragraphe 1.1.1.3) a déduit que ces entités constituent des pseudo-entreprises sociales et solidaires : aucune entité ne répond à l'ensemble des critères de l'économie sociale et solidaire notamment en matière de gestion démocratique et participative et en matière d'indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics.

Les associations y compris celles de micro finance (AMF) et les groupements de développement agricole et de la pêche (GDAP) : 19 704 associations étaient recensées en 2016 dans le pays mais on estime celles actives à environ 8 000 associations<sup>10</sup> dont seulement 1 129 sont affiliées en tant

---

<sup>10</sup> Ces associations sont enregistrées auprès des services fiscaux.

qu'employeurs à la caisse de sécurité sociale. Elles sont très diversifiées, avec toutefois une dominante d'associations éducatives, culturelles et de développement local.

Les coopératives : dont la quasi-totalité est dans le secteur agricole. Il s'agit d'unités coopératives de production agricole (UCPA) et de sociétés mutuelles de services agricoles (SMSA), ces dernières étant les anciennes coopératives de service agricole. Il existe des SMSA de base, qui offrent une ou plusieurs activités, et les SMSA centrales qui offrent un seul service agricole sur tout le territoire national. Ces coopératives demeurent sous la contrainte d'une ingérence administrative mettant en cause leur indépendance et même leur pérennité. Elles s'apparentent à un prolongement du pouvoir public et répondent mal au concept de la coopération et aux exigences élémentaires de l'ESS.

Les mutuelles : elles sont des sociétés d'assurance à forme mutuelle. En 2013, le secteur comptait 48 mutuelles actives : 17 dans le secteur public, 19 dans le secteur semi-étatique et 12 dans le secteur privé. Elles comptent 306 346 usagers.

Acteurs étatiques : en l'absence de cadre légal, il n'existe pas de tutelle du secteur ni de supervision. Plusieurs ministères sont intéressés par le sujet, notamment le ministère de l'agriculture.

Les structures d'appui : les promoteurs peuvent théoriquement accéder à des formations professionnelles dédiées aux créateurs d'entreprise. La plupart sont proposées par l'agence nationale pour l'emploi et le travail indépendant (Aneti). Il existe aussi un dispositif d'accompagnement des entreprises, avec notamment l'Agence de promotion de l'industrie.

Les syndicats : le principal syndicat du pays, l'UGTT, s'est fortement mobilisé sur l'ESS, au point de préparer un projet de loi-cadre sur l'ESS. Cet intérêt s'explique en premier lieu par des raisons historiques : L'idée de la consécration d'un secteur coopératif autonome, qui se distingue nettement du secteur privé et du secteur public, a fait son apparition, pour la première fois en Tunisie, dans le programme de l'UGTT adopté lors de son 6<sup>ème</sup> congrès tenu le 20-23 septembre 1956. Et en second lieu, par le fait que l'ESS est perçue comme un gisement d'emploi potentiel. De plus, les partenaires sociaux (UGTT, l'Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat-UTICA et l'Union tunisienne de l'agriculture et de la pêche-UTAP) font partie du comité de pilotage de l'étude stratégique en cours.

Les groupes cibles de ce volet du programme sont les suivants :

- Les organisations de l'ESS (associations, coopératives, mutuelles, entreprises sociales, etc.).
- Les départements ministériels concernés par la question.

Les bénéficiaires finaux du programme sont les suivants :

- les petits agriculteurs et les petits artisans notamment dans les régions de l'intérieur qui œuvrent actuellement dans l'informel et qu'un regroupement dans le cadre de coopératives ou entreprises sociales permettra de sortir de la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et la création des conditions de vie digne et des emplois décents.
- les citoyens et les citoyennes qui auront ainsi la possibilité de participer au développement durable et intégré de leurs territoires à travers la promotion et le financement de leurs projets innovants qui exploitent les potentialités locales.

### ***1.1.3 Domaines d'appui prioritaires/analyse des problèmes***

La croissance de la Tunisie au cours des deux décennies qui ont précédé la révolution de 2011 (5% en moyenne) - essentiellement générée par un effet d'accumulation plutôt que de productivité et basée sur une structure de production centrée sur des activités à faible valeur ajoutée - n'a pas été inclusive et s'est avérée insuffisante à créer des emplois, surtout qualifiés,

pour absorber le nombre croissant de demandeurs d'emploi. Ainsi, ces dernières années, et comme indiqué ci-dessus, le chômage a surtout touché les jeunes, les femmes et les diplômés notamment dans les régions de l'intérieur du pays. Alors que la pauvreté n'a cessé de diminuer en Tunisie, de larges poches de vulnérabilité continuent d'exister. Le contexte de l'économie politique de la protection sociale et du travail en Tunisie a contribué aux politiques sociales fragmentées. Aujourd'hui, les programmes de protection sociale et de politiques du travail en Tunisie sont fragmentés et souvent en divergence. Une meilleure harmonisation pourrait contribuer à améliorer la croissance et l'inclusion. Ces politiques et programmes sont gérés par une multitude d'organismes et de ministères sans coordination appropriée. Étant donné les liens étroits qui existent entre la réglementation du travail, les programmes actifs du marché du travail, l'assurance sociale, les filets de sécurité sociale, et les subventions, il serait nécessaire de consolider le système de protection sociale de la Tunisie pour plus d'efficacité et d'efficacités. L'absence d'un système de sécurité sociale cohérent et efficace participe au fait que les travailleurs peu qualifiés et les ménages dans les régions en retard de développement soient particulièrement en situation de risque, ce qui aggrave les inégalités et le manque d'inclusion sociale.

Enfin, les dépenses en matière de protection sociale paraissent à la fois insuffisantes (les dépenses en terme d'assistance sociale représentent 0,4% et en matière d'emploi 0,8% du PIB), mais surtout manquent de cohérence et d'une bonne gouvernance. En 2013-2015, la Tunisie a dépensé environ 6,4% de son PIB sur les programmes de protection sociale et de travail. Toutefois, les lacunes en matière de gouvernance, de couverture et de durabilité menacent l'accélération de la prospérité partagée et la réduction de la pauvreté, en particulier dans les régions en retard de développement. Les dépenses publiques dans les secteurs sociaux (à l'exclusion des transferts de subventions) s'élève à près de 19% du PIB en Tunisie (chiffres de la BM). À titre de comparaison, en 2013 les dépenses sociales publiques s'élevaient à une moyenne de 28% du PIB parmi les pays à revenu moyen et élevé.

Ces défaillances économiques structurelles, aggravées par les difficultés économiques que connaît la Tunisie depuis 2011, ont conduit à une prise de conscience généralisée de la nécessité de transformer durablement le système économique et de s'engager vers un modèle de développement durable et solidaire.

Dans ce modèle de développement alternatif, l'inclusion est retenue comme base de la justice sociale. L'une des réformes nécessaire pour concrétiser cette ambition est la réforme fiscale pour plus d'équité, de neutralité et de simplicité, la deuxième concerne le renforcement de l'inclusion financière pour contribuer à l'éradication de la pauvreté, l'accroissement des opportunités génératrices de revenus et une meilleure gestion des risques (aléas de la vie et protection sociale et sanitaire) ; et pour les entreprises et l'économie de façon générale, une mobilisation plus efficace du capital pour soutenir l'investissement et la croissance La troisième concerne le développement de l'économie sociale et solidaire. En effet, dans un pays meurtri par l'effet d'un développement à plusieurs vitesses, avec des territoires qui ont pu se sentir abandonnés, la valorisation des ressources locales et les synergies entre acteurs locaux sont des enjeux très importants.

- Volet 1 « réforme du système fiscal »

Les objectifs du plan de réforme de 2014 de réviser et simplifier la structure fiscale par un élargissement des assiettes, une réduction des taux ainsi qu'une limitation de la fiscalité indirecte se sont traduits par des efforts mais qui restent à poursuivre au regard de l'objectif général, qu'il s'agisse de l'impôt sur les revenus des personnes physiques (IRPP), de l'impôt sur les sociétés (IS), ou de la TVA. Cette modernisation est toutefois particulièrement à approfondir en ce qui concerne deux domaines, à savoir la fiscalité dérogatoire et la fiscalité affectée.

Les dispositions dérogatoires nombreuses qui caractérisaient la fiscalité tunisienne ont fait l'objet d'une révision récente avec la loi n° 2017-8 du 14 février 2017 en liaison avec la nouvelle loi de l'investissement du 17 septembre 2016 entrée en application le 1<sup>er</sup> janvier 2017. D'une manière générale, les exonérations à l'IRPP et à l'IS y sont réorientées vers le soutien économique à certains secteurs (agriculture, pêche, entreprises exportatrices sociétés d'investissement à capital risque, etc.), le développement régional, l'encouragement aux jeunes créateurs d'entreprises. Compte tenu de ce que les exonérations demeurent nombreuses, l'avancée dans le temps de leur évaluation serait nécessaire pour en apprécier le bienfondé et l'intérêt de les conserver.

Les finances publiques tunisiennes se caractérisent, par ailleurs, par le nombre important de taxes affectées. On en distingue trois grandes catégories : les taxes affectées à certains services de l'Etat, les taxes affectées aux fonds spéciaux du Trésor et les taxes affectées à des organismes nationaux (essentiellement des offices ou des agences) qui bénéficient de l'autonomie juridique et budgétaire. Les taxes affectées aux fonds spéciaux du Trésor sont les plus nombreuses (16 catégories) pour un montant qui s'élevait à fin décembre 2016 à 1 704 929 TND, soit près de 10% des recettes fiscales.

Le secteur informel, constitué des micros entreprises enregistrées auprès des services fiscaux (en 2015, 88% des entreprises formelles sont des entreprises individuelles qui n'emploie aucun salarié et 97% des entreprises emploient moins de 6 salariés) ou non enregistrées, est un champ vaste (35.5% du PIB en 2012 et 52% des emplois) qui échappe largement au contrôle de l'État. Les emplois dans l'informel sont essentiellement des emplois de subsistance à très faible productivité, sans protection sociale et sans réelles perspectives d'évolution. Ce secteur contribue de manière significative à la croissance en Tunisie et joue le rôle d'amortisseur en période de crise, mais il génère aussi d'importantes pertes de recettes. Depuis 2008, ce secteur croît beaucoup plus rapidement que le PIB, ce qui est source de réelle inquiétude surtout avec le risque d'interférences du secteur informel avec la criminalité et le terrorisme.

L'étape importante de modernisation touchant la structure fiscale ne s'est pas accompagnée d'un effort comparable sur le terrain de l'administration et des dispositifs de gestion, les moyens financiers limités de l'Etat tunisien ne le permettant pas. La gestion de la fiscalité tunisienne pâtit par ailleurs d'un dispositif lourd en ce qui concerne les procédures (assiette/recouvrement), qui a pour conséquence que la Tunisie se trouve mal placée en ce qui concerne la capacité de mobiliser et recouvrer ses recettes fiscales.

Au regard de ce contexte, trois domaines paraissent prioritaires pour un appui à la réforme fiscale : asseoir la justice fiscale pour réduire les inégalités, développer le civisme fiscal pour améliorer la confiance et le consentement de l'impôt, développer la prospective fiscale pour l'aide à la décision des autorités en charge de la politique fiscale.

#### *1<sup>er</sup> domaine d'appui prioritaire : Asseoir la justice fiscale*

On relève de fortes iniquités du système fiscal ; les salariés supportent un poids important de la charge fiscale (70% des impôts sur le revenu des personnes physiques) alors que la part des professions commerciales et des professions libérales (médecins, avocats) dans l'IRPP n'est que de 30% en raison de la fraude et que le nombre élevé de forfaitaires demeure anormalement inchangé (environ 400 000). La part relativement réduite de l'impôt sur les sociétés dans les recettes fiscales due aux difficultés économiques est également liée en partie à la fraude et aux mesures dérogatoires. Le principe d'égalité devant l'impôt qui est affirmé par l'article 10 de la Constitution tunisienne implique au premier chef de lui donner une portée plus effective d'une part en renforçant la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale, d'autre part en clarifiant et en limitant les dispositions dérogatoires.

Un effort particulier est aussi à déployer pour accompagner le secteur informel vers la formalité en baissant les taux d'imposition (tel qu'un abattement en matière d'impôt sur le revenu) et en développant des services d'information, de formation au profit des entités actives dans ce secteur.

*2e domaine d'appui prioritaire : Développer le civisme fiscal*

Au regard des standards internationaux, l'une des caractéristiques essentielles de la gouvernance fiscale contemporaine consiste en une stratégie active de mobilisation de l'impôt qui consiste à rechercher dans l'amélioration des services rendus aux contribuables et l'instauration de rapports de confiance une facilitation de l'acceptation de l'impôt et, partant, une meilleure mobilisation des ressources fiscales.

*3e domaine d'appui prioritaire : Renforcer la prospective et l'aide à la décision dans le domaine de la politique fiscale.*

La demande publique devrait s'accroître à l'avenir sous la pression de l'évolution des besoins des populations et des entreprises. L'Etat étant amené à assumer des charges de plus en plus lourdes dans un futur proche, les responsables politiques auront besoin d'organes d'aide à la décision en mesure d'esquisser les grands enjeux à venir et leurs conséquences sur les finances publiques.

- Volet 2 « inclusion financière »

Le système bancaire et l'écosystème financier de la Tunisie ont beaucoup évolué après la révolution. Une nouvelle loi bancaire a été adoptée au mois de mai 2016 pour moderniser le système bancaire, renforcer sa capacité à financer le développement et approfondir ses capacités de résilience. Plusieurs initiatives ont aussi été réalisées pour favoriser l'évolution du secteur du microcrédit vers la microfinance dans un nouveau cadre réglementaire<sup>11</sup> qui dispose aujourd'hui d'une centrale des risques de la microfinance et d'une autorité de contrôle et supervision.

En dépit de tous ces efforts, l'inclusion financière de la population reste dans l'ensemble limitée. Environ 30 à 40% de la population adulte et plus de la moitié des entreprises tunisiennes n'ont pas accès, ou n'ont qu'un accès limité au secteur financier formel (banques, établissements financiers non bancaires, Poste, IMF, sociétés d'assurance, sociétés de transfert de fonds, opérateurs de téléphonie mobile). Cette faible inclusion financière est prépondérante dans les régions de l'intérieur, parmi la population la plus vulnérable et, surtout, pour les très petites, petites et moyennes entreprises (37% disent avoir besoin de financement mais ne contactent pas les institutions financières; 78% utilisent les espèces pour le paiement de leurs fournisseurs et 91% pour le paiement de leurs salariés)

Ces chiffres sont confirmés par des études qualitatives approfondies qui montrent que les personnes à faible revenu sont financièrement actives mais doivent recourir à des services financiers informels, ce qui peut être à la fois risqué et onéreux<sup>12</sup>.

Pour atteindre un niveau d'inclusion financière plus élevé sur tout le territoire national, il faudrait établir les conditions favorables pour une offre adéquate aux besoins réels des différentes niches de marché à des coûts raisonnables et sans que la population expérimente des contraintes majeures ou des discriminations lorsqu'elle exprime la volonté d'y accéder.

Concernant plus spécifiquement la microfinance, la Tunisie a opté en 2011 pour un cadre légal de la microfinance réaliste, pragmatique et prudent. Dans l'ensemble ce cadre est transparent et

---

<sup>11</sup> Décret – loi n° 2011-117 datant du 5 novembre 2011 portant organisation de l'activité des institutions de micro finance, décret n°2012-2128 du 28 septembre 2012 fixant les modalités de fonctionnement de l'autorité de contrôle de la micro finance et les différents arrêtés du ministre des finances.

<sup>12</sup> Accroître l'inclusion financière en Tunisie : défis et opportunités, Banque mondiale, octobre 2015.

accessible et a créé les bonnes bases pour le développement de la microfinance. Mais, en comparaison avec les bonnes pratiques internationales, les points suivants sont à améliorer :

- Les plafonds de crédit fixés apparaissent trop bas, en particulier pour les IMF qui ciblent les très petites entreprises (TPE).
- Actuellement les IMF n'ont pas le droit de faire des prêts à des personnes morales. Cela représente une entrave au financement de l'agriculture par exemple, car les IMF pourraient financer certaines SMSA. C'est aussi une limite pour le financement de l'économie sociale et solidaire.
- L'autorisation de l'ouverture de nouvelles agences des IMF est soumise à l'approbation du ministère des finances, après avis de l'ACM, sauf dans le cas où elle figurait dans le plan d'affaires au moment de l'agrément. C'est un processus lourd. L'ACM pourrait en décider seule.
- Il existe enfin certaines limitations, de plusieurs ordres, au développement des produits de micro-assurance, à la finance digitale et au transfert d'argent.

Pour améliorer l'inclusion financière, il est aussi important de mettre en place un programme d'éducation financière destiné principalement à communiquer largement en direction des élus et de la population.

- Volet 3 « économie sociale et solidaire »

Les acteurs de l'ESS, en Tunisie, souffrent de plusieurs difficultés, principalement au niveau de la gouvernance démocratique, de l'ingérence de l'administration et des sources de financement. Des blocages d'ordre institutionnel, juridique, statistique et de financement entravent non seulement sa croissance mais sa fondation même.

*Sur le plan institutionnel*, l'ESS est diffuse dans tous les ministères et les structures publiques sous tutelle sans exception. Chaque structure publique a lancé une initiative de réforme juridique d'une partie de l'économie sociale et solidaire. Les initiatives sont séparées et ne s'inscrivent pas dans le cadre d'un projet d'ensemble cohérent et d'une stratégie. En l'absence d'un organisme fédérateur qui les chapote, ces structures exercent leurs missions sans coordination, et ses membres ne se sont jamais réunis autour d'une table. Tous ces phénomènes perturbent la visibilité et l'unité du secteur.

*Sur le plan juridique*, il n'existe aucun texte fédérateur de l'ensemble des composantes de l'économie sociale et solidaire. Les textes en rapport avec l'ESS sont loin d'être homogènes et ne forment pas un ensemble intelligible, cohérent et adapté aux nouvelles mutations économiques et sociales du pays. Aucun texte juridique ne répond pleinement aux critères du concept de l'ESS. La multiplication des règles, les modifications en cascade, les incertitudes terminologiques ne facilitent ni l'accès à la connaissance des textes, ni la systématisation du dispositif juridique.

*Au niveau du financement*, et du fait de leur précarité et de leur manque de visibilité auprès des institutions bancaires et financières, les acteurs de l'ESS éprouvent encore plus de difficultés que les petites et moyennes entreprises à accéder au financement adéquat. Les acteurs du secteur sont, surtout au démarrage, de très petite taille avec une base financière faible et une insuffisance chronique de fonds propres. Par manque de garantie et de visibilité, les crédits pour des investissements ou de fonds de roulement sont particulièrement difficiles à obtenir.

*Sur le plan statistique*, le secteur est dépourvu d'un système statistique qui produit des données précises et fiables. Les données disponibles dans les institutions de tutelles sont disparates, incomplètes et incohérentes. L'invisibilité statistique de l'ESS est une conséquence de l'absence d'un compte satellite intégré au sein du Système National de Statistiques (SNS) qui constitue le socle premier pour garantir la visibilité du secteur et donc son existence économique.

## **1.2 Autres domaines d'évaluation**

### **1.2.1 Valeurs fondamentales**

La Tunisie est le seul pays du « printemps arabe » à avoir achevé son processus de transition vers des institutions démocratiques.

L'adoption d'une nouvelle Constitution résolument moderne et progressiste le 26 janvier 2014 a vu la consécration de nombreux principes fondamentaux autrefois ignorés. Cette nouvelle constitution garantit la liberté de conscience et de croyance (article 6), les libertés et droits individuels et collectifs (art. 21), le respect du « droit à la vie privée et à la confidentialité des correspondances » (art. 24), les libertés d'opinion, de pensée, d'expression, d'information et de publication (art. 31). Cependant, l'application de ces principes nécessite 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. Puis, les élections législatives et présidentielles organisées entre octobre et novembre 2014, et dont la bonne tenue a été saluée par la communauté internationale, ont donné lieu à l'installation d'un gouvernement et d'une assemblée législative légitimés par le suffrage universel.

En octobre 2015, le prix Nobel de la paix a été décerné au Quartet du dialogue national tunisien pour sa « contribution décisive à la construction d'une démocratie pluraliste » en Tunisie.

Malheureusement, la Tunisie a aussi été visée par plusieurs attaques terroristes meurtrières en 2015 et 2016, 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.

La problématique de la corruption demeure d'actualité. Selon l'ONG Transparency International, avec un indice de perception de la corruption (IPC) de 41/100 en 2016, la Tunisie occupe la 75<sup>ème</sup> place du classement (176 pays). Le score ne s'est pas amélioré puisqu'il était de 41/100 en 2012. Pour faire face à ce problème, le Gouvernement tunisien a adopté en date du 9 décembre 2016, conjointement avec l'instance nationale de lutte contre la corruption (INLUCC), une stratégie nationale pour la lutte contre la corruption et s'est engagé à lui fournir tout l'appui logistique et financier.

L'UE continue à œuvrer à l'amélioration de la situation des droits de l'Homme dans le cadre de son dialogue politique avec les autorités tunisiennes, conformément aux orientations et priorités définies dans la communication conjointe du 29 septembre 2016 intitulée « Renforcer le soutien de l'UE à la Tunisie », soit : la lutte contre la torture, la réforme du système judiciaire, la défense des droits des femmes, la liberté d'expression, l'abolition de la peine de mort et la création de l'Instance pour les droits de l'Homme.

### **1.2.2 Politique macroéconomique**

Les années post-révolution de janvier 2011, marquées par les incertitudes de la période de transition politique 2011-2013, les différents mouvements sociaux et la dégradation de la situation sécuritaire en 2015 et 2016, ont débouché sur une détérioration significative des principaux agrégats macro-économiques et une croissance économique durablement inférieure à sa tendance de long-terme (5% durant la décennie précédente).

La croissance économique moyenne a été de 1% pour les années 2015 et 2016 et donc trop faible pour créer des emplois. Par conséquent, bien que stabilisé le taux de chômage reste élevé: il était de 15,3% au 1<sup>er</sup> trimestre 2017. Il masque également des disparités catégorielles importantes avec

un taux de chômage des femmes et des jeunes diplômés s'établissant respectivement à 22,7% et 31,2%.

Dans le même temps, la persistance de larges déficits externes et budgétaires s'est traduite par une augmentation rapide de l'endettement public et extérieur et une accélération du rythme de dépréciation du dinar tunisien. La dette publique qui représentait 61,8% du PIB en 2016, contre 55% en 2015 et 40% en 2014, demeure soutenable selon le Fonds monétaire international (FMI), eu égard aux conditions favorables dans lesquelles elle a été contractée (institutions financières multilatérales et garantie souveraine de pays partenaires). La stabilisation du taux d'endettement, encore inférieur à la majorité des pays de la région, est toutefois conditionnelle à une diminution rapide des déficits budgétaires et de la balance des paiements et une reprise de la croissance.

Le FMI a approuvé le 20 mai 2016 un deuxième programme d'appui, au titre du mécanisme élargi de crédit (MEDC), d'une durée de 48 mois et pour un montant de 2,9 milliards USD. Comme son prédécesseur expiré en décembre 2015, ce nouveau programme a pour objectif de poursuivre le processus de consolidation macroéconomique afin d'accroître la résilience de l'économie tunisienne et d'appuyer les autorités dans la mise en œuvre d'un programme de réformes visant une croissance économique plus vigoureuse et inclusive. Les réformes appuyées dans ce cadre sont centrées sur la modernisation des institutions publiques, et notamment de la fonction publique avec un objectif de maîtrise de la masse salariale, des entreprises publiques et des retraites; la finalisation de la restructuration du secteur financier entamée durant le premier programme; et l'amélioration du climat d'investissement.

Ce programme d'appui s'accompagnera d'une Assistance Macro-Financière (AMF) complémentaire de l'UE de 500 millions d'EUR<sup>13</sup> centrée sur la réforme des finances et de l'administration publique, l'amélioration du climat des affaires et les réformes du marché du travail.

En 2017, les autorités anticipent une reprise de la croissance à 2,5% sur la base d'un retour à la normale des conditions de production dans les secteurs agricole, du tourisme et du phosphate et d'une augmentation des exportations à destination des pays de l'UE. Cette amélioration de la conjoncture économique devrait faciliter la tenue des objectifs d'ajustement budgétaire pour 2017 et 2018 agréés dans le cadre du MEDC. Le 12 juin 2017, le Conseil d'administration du FMI a d'ailleurs achevé la première revue du programme ce qui permettra aux autorités tunisiennes de tirer l'équivalent de 314,4 millions de dollars et portera le total des décaissements au titre de l'accord à l'équivalent de 628,8 millions de dollars.

A moyen terme, les objectifs des autorités, consignés dans le Plan de développement 2016-2020 qui a été adopté par l'Assemblée des Représentants du Peuple le 12 avril 2017, prévoient un retour à des taux de croissance comparables aux réalisations antérieures à 2011 sur la base d'une augmentation rapide de l'investissement et d'un retour de la part des exportations dans le PIB à leur niveau de long terme. L'atteinte de ces objectifs ambitieux sera toutefois tributaire d'une mise en œuvre rapide des réformes évoquées en matière de climat des affaires ou de restructurations des entreprises et des banques publiques.

Compte tenu de ce qui précède et de la confiance témoignée du FMI en concluant son accord et en achevant sa 1<sup>ère</sup> revue, et malgré certaines vulnérabilités (masse salariale, déficit de la balance courante, endettement public) susceptibles de fragiliser la situation macroéconomique du pays, la Tunisie est considérée éligible à l'appui budgétaire du point de vue de la condition générale de stabilité macroéconomique.

---

<sup>13</sup> Décision (UE) 2016/1112 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016 accordant une assistance macro financière supplémentaire à la Tunisie.

### **1.2.3 Gestion des finances publiques (GFP)**

En matière de gestion des finances publiques, la dernière analyse *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA)<sup>14</sup> menée conjointement par la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et l'Union européenne datant de mai 2016 constate quelques carences du système GFP principalement en ce qui concerne les dimensions suivantes : 1- « gestion des actifs et des passifs » (déficiences en matière de surveillance des établissements publics non administratifs (EPNA) et des entreprises publiques, mauvaise qualité des inventaires, absence de valorisation des actifs non financiers et des passifs conditionnels explicite de l'Etat, non prise en compte des risques budgétaires) ; 2- « planification et budgétisation fondées sur les politiques publiques » (existence d'outils imparfaits d'encadrement du cycle budgétaire, mise en œuvre modeste des cadres des dépenses à moyen terme (CDMT) et des budgets programmes) et 3- « comptabilité, enregistrement des données et établissement de rapports » (faiblesse des rapports financiers). Les conclusions de l'évaluation de la transparence des finances publiques effectuée par le FMI<sup>15</sup> du 25 novembre au 9 décembre 2015 à la demande du ministère des finances et portant sur les 3 volets – (i) information financière ; (ii) prévision financière et budgétisation ; et (iii) analyse et gestion des risques budgétaires – rejoignent pour l'essentiel les constats PEFA 2015.

Cependant, dans la mesure où les investigations portent sur la période 2011-2013, lesdits constats peuvent ne pas tenir compte des efforts accomplis ces dernières années, des réformes prévues et de la dynamique engagée notamment grâce aux appuis apportés par les partenaires techniques et financiers (PTF) pour accompagner la modernisation du système GFP.

Sur le plan des réformes, l'UE en particulier, 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<sup>16</sup>. Ce programme a atteint la plupart de ses objectifs et contribué à la mise en œuvre de changements importants en matière de nomenclature budgétaire, de contrôle financier, de comptabilité publique et de prise en compte de la performance. Sa mise en œuvre s'est conclue par la transmission à l'ARP d'un projet de nouvelle loi organique du budget 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 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/IBP<sup>17</sup> sur la transparence budgétaire laisse apparaître une évolution positive en matière de transparence ces dernières années et les progrès sont globalement jugés satisfaisants. Pour le FMI, la principale lacune est liée à une information financière partielle ou inexistante relative aux établissements publics à caractère non administratif (EPNA) et administratif (EPA), aux fonds spéciaux et aux sociétés publiques.

<sup>14</sup> «Evaluation des politiques publiques et responsabilité financière », PFEA 2015, rapport final, mai 2016.

<sup>15</sup> « Evaluation de la transparence des finances publiques », Rapport FMI n° 16/339, novembre 2016.

<sup>16</sup> Le Cinquième Programme d'Appui à la Relance (PAR V - ENI/2015/038-720), constitué d'un appui budgétaire et d'une convention de délégation au profit d'Expertise France pour la mobilisation d'assistance technique en faveur de la mise en œuvre de la réforme (ENI/2016/381-119).

<sup>17</sup> La Revue de la transparence des finances publiques et de la participation en Tunisie a été conduite en mai 2014 par l'International Budget Project et CABRI.

Selon l'Enquête sur le Budget Ouvert (Open Budget Survey), élaborée par l'*International Budget Partnership*, la Tunisie obtient en 2015 un score de 42 sur 100, certes en progrès par rapport à 2012 (11/100), mais toujours en dessous de la moyenne (45/100). Ce score est dû à une insuffisante application des standards et critères internationaux en ce qui concerne i) le contenu des documents budgétaires, ii) la régularité et la fiabilité des rapports infra-annuels sur l'exécution budgétaire et à iii) une faiblesse en termes de présentation des rapports d'audits. Toutefois, l'élargissement du statut et du rôle de la Cour des comptes consacré par la nouvelle Constitution et l'autorisation qui lui est accordée de publier ses rapports annuels dans leur intégralité devraient permettre une progression du score<sup>18</sup>.

En matière de transparence et de contrôle du budget et plus particulièrement de mise à disposition en temps opportun et de manière systématique d'informations budgétaires pertinentes, des progrès significatifs ont été accomplis. Les principales informations relatives aux Lois de finances sont disponibles sur le site web du ministère des Finances. Le ministère a aussi été à l'origine d'initiatives innovantes : la conception et la publication d'un « Budget citoyen » et la création du portail [www.mizaniatouna.gov.tn](http://www.mizaniatouna.gov.tn) destiné à faciliter l'accès à l'information budgétaire pour les citoyens marquant ainsi la volonté du gouvernement en faveur d'une plus grande transparence de la gestion budgétaire.

D'autre part, grâce à un contrat de jumelage financé par l'UE (démarré en 2016)<sup>19</sup>, l'Assemblée des représentants du peuple (ARP) verra ses capacités institutionnelles et ses compétences renforcées notamment en matière d'initiative législative et de contrôle de l'action gouvernementale.

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

## 2 RISQUES ET HYPOTHESES

Catégorie de risque	Niveau de risque (E/M/F)	Mesures d'atténuation
<p><b>Politique</b> La situation économique fragile, la menace terroriste intérieure et les tensions régionales (Lybie) pourraient déstabiliser le pays sur les plans social et politique</p>	Elevé	<p>Soutien de la communauté internationale</p> <p>La modernisation des services de l'Etat, et en particulier du secteur de la sécurité, dans toutes les régions devrait contribuer à améliorer les dispositifs de prévention</p>
<p><b>Macroéconomique</b> La stabilité du cadre macroéconomique pourrait être affectée par (i) l'absence de croissance notamment dans les secteurs du tourisme (insécurité), de l'agriculture (baisse de production) et des mines</p>	Moyen	<p>Soutien des PTF : FMI, BM, Banque Africaine de développement (BAD) et UE</p> <p>Mise en œuvre de l'axe 2 « soutien au secteur du tourisme » du cinquième</p>

<sup>18</sup> La Cour des Comptes a bénéficié, entre février 2012 et décembre 2014, d'un contrat de jumelage dans le cadre du P3A-II financé par l'UE, portant sur le renforcement de ses capacités institutionnelles en vue d'améliorer son efficacité et son efficience.

<sup>19</sup> Programme d'Appui à l'Accord d'Association et à la Transition (P3AT) (ENPI/2011/023-467).

(revendications sociales et syndicales), (ii) les risques de récession mondiale, et (iii) la détérioration de la situation budgétaire (structure de la dépense publique, déficit, endettement)		programme d'appui à la relance (PAR V) financé par l'UE  Programme d'appui à la modernisation de l'administration et des entreprises publiques sur financement UE
<b>Gestion des finances publiques</b> La stratégie de réformes engagée devrait se poursuivre avec comme « préalable » l'adoption par l'ARP de la nouvelle Loi organique du budget (LOB)	Faible	Mise en œuvre de l'axe 1 « réformes des finances publiques » du PAR V
<b>Corruption /fraude</b> Malgré les progrès accomplis, les indicateurs de mesure de la perception de la corruption restent en dessous de la moyenne. Des réformes sont à entreprendre notamment au niveau du service des douanes	Moyen	Création de l'instance de la bonne gouvernance et de lutte contre la corruption  Elaboration du plan d'action 2017-2018 de la Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance et de Lutte Contre la Corruption (SNBGLCC) <sup>20</sup>  Programme d'appui à la modernisation de l'administration publique sur financement UE adopté en 2016
<b>Développement</b> La mise en œuvre des réformes pourrait être handicapée par (i) des difficultés à mobiliser les ressources budgétaires nécessaires, (ii) des capacités institutionnelles insuffisantes et (iii) un manque d'adhésion et de mobilisation des principales parties prenantes	Moyen	Mise en œuvre d'activités d'assistance technique et de transfert d'expertises au titre de l'appui complémentaire (renforcement des capacités des acteurs publics et privés)
<b>Hypothèses</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La stabilité politique, sociale et macroéconomique est préservée et permet la mise en œuvre du plan de développement 2016-2020</li> <li>▪ L'adhésion et la mobilisation des principales parties prenantes permettent une mise en œuvre efficace des réformes et des politiques sectorielles</li> <li>▪ Les acteurs ont les capacités nécessaires pour mettre en œuvre les politiques dans le cadre d'un système de gouvernance rénové et pertinent</li> <li>▪ Les réformes initiées se poursuivent et celles qui seront identifiées dans le cadre du processus de modernisation de l'administration publique seront engagées</li> </ul>		

### 3 ENSEIGNEMENTS TIRES, COMPLEMENTARITE ET QUESTIONS TRANSVERSALES

#### 3.1 Enseignements tirés

Les principaux enseignements tirés sur lesquels le programme a été conçu sont:

- Volet 1 «réforme du système fiscal»

<sup>20</sup>

<http://inlucc.tn/fileadmin/docs/PLAN-DACTION-VERSION-DEC2016-1.pdf>

La complexité et les fortes distorsions du système fiscal tunisien ont été mises en évidence au cours de la mission du département des finances publiques du FMI<sup>21</sup>. La modernisation de l'administration fiscale tunisienne et la réforme de l'administration douanière ont fait l'objet d'un rapport du FMI à la demande d'une assistance technique des autorités tunisiennes<sup>22</sup>. Le rapport a préconisé notamment la simplification des procédures et des régimes, l'unification de l'administration fiscale des grandes entreprises et la réforme du recouvrement. Ces préconisations ont pour grande partie alimenté le plan de réforme élaboré au cours de 2013-2014 par les autorités tunisiennes (Assises de la fiscalité, novembre 2014). Plusieurs d'entre elles ont été suivies de mesures effectives (création d'une Direction des moyennes entreprises). La fiscalité dérogatoire est mentionnée dans le rapport PEFA 2015 qui relève que la Tunisie n'a jamais procédé à l'évaluation de ses dépenses fiscales.

- Volet 2 «inclusion financière»

Depuis la Déclaration de Maya de l'AFI<sup>23</sup>, réunissant 113 pays, dont la Tunisie est membre depuis 2013, les pays membres ont pris successivement des engagements mesurables pour accroître l'inclusion financière. Concrètement, les pays réalisent d'abord des stratégies nationales d'inclusion financière (SNIF) (à ce jour une soixantaine de pays ont passé ce stade), mais ensuite ils organisent un suivi actif, en se dotant le plus souvent d'un comité national qui s'appuie sur un secrétariat permanent. Dès lors, les stratégies nationales d'inclusion financière sont de plus en plus entendues comme une dynamique qui dépasse l'élaboration de la stratégie elle-même, pour recouvrir en réalité cinq grandes activités : (i) l'élaboration de la stratégie à proprement parler; (ii) le pilotage et l'adaptation en continu de cette stratégie; (iii) le cas échéant, l'appui à la mise en œuvre de certains aspects de la stratégie par des travaux en commission qui prolongeront et/ou concrétiseront ces décisions; (iv) le suivi-évaluation de la stratégie; et enfin (v) la production et la diffusion d'information entre les parties prenantes et à destination du public, la conduite de programmes d'éducation financière ou encore la mesure des progrès réalisés dans l'inclusion financière. Cette approche devrait être mise en discussion en Tunisie, soit dans le cadre des travaux en cours, soit immédiatement après. La création d'un Conseil national de l'inclusion financière aurait du sens.

- Volet 3 «économie sociale et solidaire»

La revue des parties prenantes a montré la grande diversité de nature, de secteurs d'activités et de taille des organisations de l'ESS (OESS). Cette observation a des implications importantes dans la perspective d'une stratégie nationale. Les OESS ont des appartenances sectorielles souvent plus fortes que l'appartenance commune à une sphère de l'ESS. Elles évoluent dans des filières et entrent souvent dans des politiques sectorielles. Ainsi les mutuelles de santé sont avant tout un élément du dispositif national de financement de la santé, les SMSA sont un élément de la politique agricole du pays, etc. Leur appui doit donc être conçu en rapport avec leur secteur d'activité et leur environnement institutionnel naturel. D'où, la nécessité d'étudier les besoins et modalités d'accompagnement et de financement. Ils ne seront pas toujours les mêmes, loin s'en faut.

D'autre part, plusieurs bailleurs de fonds manifestent leur disposition à venir en aide aux acteurs de l'ESS particulièrement aux associations dans les régions du sud, du centre ouest et du Nord-Ouest. Toutefois, l'impact économique social de leurs interventions est faible. Tous les projets financés tournent autour de l'emploi précaire, du microcrédit et des activités génératrices de revenu ou même de survie pour les communautés les plus affectées, particulièrement les jeunes et

---

<sup>21</sup> Aide-mémoire « République Tunisienne : propositions pour un système fiscal plus simple et plus équitable », FMI, Mansour et al, décembre 2012.

<sup>22</sup> Modernisation de l'administration fiscale et réformes de l'administration douanière, FMI, février 2013.

<sup>23</sup> <http://www.afi-global.org/maya-declaration>.

les femmes dans le cadre de projets totalement financés par des fonds extérieurs avec une participation financière des bénéficiaires totalement absente. Cette pratique, qualifiée par plusieurs observateurs, "d'assistanat" risque de renforcer l'immobilisme au lieu de libérer les initiatives. Certes ces actions disparates et isolées améliorent les conditions de vie de quelques tunisiens. Toutefois, les programmes et projets de ces bailleurs doivent s'inscrire dans une véritable stratégie de l'ESS avec des champs d'actions de nature à impulser de véritables dynamiques de changements internes pour que le secteur contribue à la création de la richesse, de l'emploi et de la cohésion sociale.

### 3.2 Complémentarité, synergie et coordination des donateurs

Les principales actions recensées sont :

- Volet 1 «réforme du système fiscal»

- **l'UE**: depuis plusieurs années, la coopération de l'Union européenne en Tunisie contribue à la relance économique, aux équilibres macroéconomiques et à une croissance soutenable et inclusive, et ce au moyen de plusieurs programmes :

- Les programmes de soutien budgétaire lancés depuis 2011 (ou Programmes d'Appui à la Relance (PAR)) contiennent dans leurs matrices de résultats des critères liés à l'amélioration de la croissance économique et de l'emploi, du développement régional et de l'inclusion sociale, et de la gouvernance publique essentiellement dans le domaine de la gestion des finances publiques.
- L'année 2015 a vu l'adoption par l'UE d'un cinquième programme d'appui à la relance (PAR V) pour un budget de 70 millions d'EUR<sup>24</sup>. Ce programme entend 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 FMI** apporte son appui au Gouvernement tunisien à travers le programme au titre du Mécanisme Elargi de Crédit de 48 mois et de 2,9 milliards USD dont les principaux objectifs sont orientés vers la réorientation des dépenses publiques vers les dépenses prioritaires, améliorer la prestation des services publics à travers une réforme globale de la fonction publique et la maîtrise de la masse salariale, rendre le système fiscal plus équitable et juste. Une mission du FMI a rendu en 2013 un rapport sur le volet des politiques fiscales et de la modernisation de l'administration fiscale et produit des recommandations. Elles ont en partie été reprises dans le plan de réforme de 2014. Pour 2018, la réduction de la fiscalité pesant sur les facteurs de production (taxes sur le chiffre d'affaires qui sont pour l'essentiel des taxes affectées à des fonds) pourrait être l'un des objectifs des appuis futurs.

- **L'USAID** a apporté une aide à la modernisation de l'administration fiscale (essentiellement la DGI). L'appui a porté sur le développement de l'analyse de risque pour la programmation du contrôle fiscal (pour l'essentiel dans le financement d'un modèle réalisé par deux universitaires tunisiens). Un soutien a également été apporté à des actions de communication (brochures, dépliants). Pour 2018 et les années à venir, l'USAID s'orienterait vers un appui à la décentralisation et à la réforme de la fiscalité locale.

- **La BM** a apporté un appui pour le développement du numérique (télé-déclaration, télépaiement).

- Volet 2 «inclusion financière»

---

<sup>24</sup> Cinquième programme d'appui à la relance (PAR V) (ENPI/2015/038-720).

**La Commission européenne**, en 2016, a lancé une "initiative européenne pour l'inclusion financière"<sup>25</sup> en partenariat avec les institutions financières européennes (BEI, BERD, AFD, KfW) pour améliorer le financement de très petites entreprises (TPE) et des PME (y inclus l'appui aux start-up). Cette initiative se compose de cinq facilités régionales complémentaires, auxquelles la Tunisie a largement accès ; chacune étant mise en œuvre par un financier chef de file différent et appuyant plusieurs instruments pour le financement des TPE et PME :

- la microfinance à travers un appui aux institutions financières locales et de l'assistance technique (projet SANAD) conduits par la KfW ;
- le capital-risque et les fonds d'investissements pour appuyer les start-up et la micro finance, mis en œuvre par la BEI ;
- le service-conseil aux entreprises, mis en œuvre par la BERD ;
- les lignes de crédit en faveur des PME et l'assistance technique pour développer les capacités d'interventions des institutions financières locales, mis en œuvre par la BERD ;
- la mise en place de mécanismes de garanties pour inciter les banques locales ou institutions non financières à faire des prêts en faveur des PME. Ce programme est mis en œuvre par l'AFD, avec la SFI.

La Commission cofinance ces facilités à concurrence de 150 millions d'EUR de subventions. Au travers du mixage avec les ressources des institutions financières européennes partenaires, ce sont plus de 1,2 milliards d'EUR de financements additionnels qui sont attendus en faveur des TPE et PME du Voisinage Sud entre 2016 et 2020.

En outre, sur ressources de la coopération bilatérale, l'UE a engagé depuis 2012 près de 4,5 millions d'EUR pour soutenir le développement de la microfinance. Trois IMF ont bénéficié d'une subvention : Enda Inter-arabe (1,2 millions d'EUR), Microcred (1,8 millions d'EUR) et Taysir (1,3 millions d'EUR). L'UE finance également le projet MicroMed via la BEI. Ce projet est mis en œuvre par l'association « Appui au développement autonome (ADA) » et prévoit des études, des formations et des appuis techniques à des acteurs nationaux comme l'observatoire de l'inclusion financière. A noter que ce projet est le seul qui ait une expérience de terrain avec les AMC, dans le cadre d'un programme de fusion régional qui n'a pu aboutir.

D'autres bailleurs sont aussi actifs dans ce domaine:

- **L'Agence française de développement (AFD)** a contribué ces dernières années à la réforme du cadre réglementaire de la microfinance et elle a apporté une subvention à deux IMF. Aujourd'hui, l'AFD finance la majeure partie du processus d'élaboration de la SNIF.

- **La GIZ** débute en mars 2017 une assistance technique à l'ACM pour le renforcement du cadre réglementaire et institutionnel, via le détachement à Tunis d'un conseiller technique. Elle intervient également dans la SNIF, avec la BM, au niveau de l'atelier microassurance.

- **La BM** s'implique dans la finance digitale. Elle apporte un financement à l'atelier de la SNIF sur ce thème, ainsi qu'un appui à la rédaction de la circulaire pour la création des établissements de paiement. Devrait suivre un appui sous la forme de formations.

- **La coopération italienne** prend en charge l'expertise sur l'économie sociale et solidaire dans le cadre de la SNIF.

- **La coopération suisse** a apporté dans un passé récent quelques financements au secteur via une facilité. A ce jour elle participe au financement d'un atelier de la SNIF.

---

<sup>25</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/neighbourhood-wide/neighbourhood-investment-facility\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/neighbourhood-wide/neighbourhood-investment-facility_en)

Les bailleurs de fonds sont correctement coordonnés. Ils communiquent régulièrement et tous participent, à un degré ou à un autre, au financement de la SNIF en préparation.

- Volet 3 «économie sociale et solidaire»

Peu de bailleurs de fonds jouent un rôle actif dans la promotion de l'ESS. Mais ils sont attentifs aux évolutions et certains (notamment l'AFD et la Coopération Suisse) pourraient intervenir après l'adoption de la loi et l'élaboration d'une stratégie nationale.

L'UE cofinance à 80% le projet IESS, mis en œuvre par un consortium dont Cospe est le chef de file et qui compte notamment IesMed, un groupement coopératif d'expert et d'opérateurs de l'ESS qui opère dans quatre pays du bassin occidental (Algérie, Espagne, France et Tunisie) et Tunisian Center for Social Entrepreneurship.

L'UE finance par ailleurs un autre programme au profit du voisinage sud « **Améliorer l'entrepreneuriat social et la croissance inclusive dans les pays voisins du Sud** »<sup>26</sup>. C'est un programme qui vise, à travers un appel à propositions, à promouvoir la création d'emplois et l'inclusion économique, pour soutenir et renforcer les systèmes d'économie sociale et d'entrepreneuriat social et les parties prenantes dans les pays méditerranéens.

L'AFD finance, sur son guichet ONG, quelques ONG françaises qui mènent des projets en collaboration avec des ONG tunisiennes.

**La Coopération italienne** accompagne la réflexion sur le thème de l'ESS dans le cadre du processus d'élaboration de la stratégie nationale d'inclusion financière.

**Le Fonds des Nations Unies pour la démocratie** apporte un financement à l'ONG Lab'ess.

**L'Organisation internationale du travail** met en œuvre le projet Promess, avec l'appui financier du Royaume des Pays-Bas. L'adoption et la vulgarisation d'une loi-cadre sur l'ESS constituent la première composante du projet.

**Le PNUD** coordonne le financement de l'étude stratégique de l'ESS dans le cadre de son projet « Croissance inclusive et Développement Humain ». Il met en œuvre également le projet « Création accélérée d'emplois et appui à l'entrepreneuriat », en partenariat avec l'Office de Développement du Sud et avec l'appui financier du gouvernement japonais.

Différents projets (en particulier IESS, Lab'ess, Promess) interviennent en appui aux promoteurs de l'ESS et aux OESS. Ils expérimentent plusieurs niveaux d'intervention. En cumulé : l'accompagnement à la création des OESS ; l'hébergement des promoteurs en pépinières d'entreprises ; le renforcement des organisations d'appui des OESS ; la mise en place de pôles territoriaux pilotes et la mise en réseau des OESS avec les acteurs publics et privés.

### 3.3 Questions transversales

**Démocratie et bonne gouvernance/implication de la société civile** : Le programme intervient en matière de réforme fiscale, d'inclusion financière et de développement de l'économie sociale et solidaire, trois sujets transversaux par définition. A ce titre il contribuera à la promotion de la bonne gouvernance à travers notamment l'amélioration de la performance de l'administration fiscale et sa redevabilité envers le contribuable et la mise en place d'une gestion concertée de la stratégie nationale de l'inclusion financière. L'appui au développement des organisations de l'économie sociale et solidaire permettront aux citoyens de participer à la formation et à la mise

---

<sup>26</sup> Appel à propositions EuropeAid/155554/DH/ACT/Multi.

en œuvre d'une vision commune du développement local et une gestion concertée du territoire. La promotion de la démocratie participative à travers la participation des organisations de la société civile aux politiques publiques, de leur conception à leur évaluation renforce la construction d'une relation positive entre toutes les parties-prenantes d'une politique publique. Elle permet de mieux comprendre l'évolution des besoins des citoyens, de s'adapter à une société plus diversifiée.

**Egalité homme-femme :** La promotion de l'égalité homme-femme sera favorisée grâce aux actions spécifiques visant à promouvoir i) un meilleur accès des femmes au système financier et ii) une amélioration de l'employabilité des femmes grâce aux nouvelles opportunités créées dans le cadre du développement de l'économie sociale et solidaire.

**Droits de l'homme :** L'action proposée est compatible avec la stratégie « Droits de l'homme » de l'UE en Tunisie.<sup>27</sup> Le programme est cohérent avec les orientations de la Tunisie démocratique en matière des droits de l'homme, qui procèdent de la nouvelle constitution adoptée le 26 janvier 2014. La constitution en son article 10 consacre le principe d'un système fiscal « juste et équitable ». Elle stipule également que « l'Etat agit en vue d'assurer la justice sociale, le développement durable et l'équilibre entre les régions » (art. 12).

## **4 DESCRIPTION DE L'ACTION**

### **4.1 Objectifs/résultats et options**

Ce programme s'inscrit dans l'Agenda 2030. Il contribue principalement à atteindre progressivement les cibles de l'objectif de développement durable (ODD) 8 « Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous. », mais il favorise aussi les progrès vers l'obtention de l'ODD 5 « Parvenir à l'égalité entre les sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles » et de l'ODD 10 « Réduire les inégalités dans les pays (et d'un pays à l'autre) ».

**L'objectif global** du programme est de contribuer au développement économique inclusif et à l'amélioration des conditions de vie des femmes et des hommes en Tunisie.

**Les objectifs spécifiques (OS) et les résultats attendus (R) du programme sont :**

- **OS 1 : Améliorer la performance et l'équité du système fiscal tunisien.**

#### **R 1.1 : Une plus grande justice fiscale est promue**

Les actions principales à entreprendre pour atteindre ce résultat porteront essentiellement sur le renforcement de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale :

Développer les dispositifs de prévention :

- Favoriser fiscalement les petites entreprises et les personnes physiques travaillant dans le secteur informel ;
- Rendre obligatoire les caisses enregistreuses ;
- Renforcer les dispositifs de répression : développer ou instituer les dispositifs essentiels d'information : (système intégré de recoupements, fichier des comptes bancaires, généraliser le matricule fiscal, etc.), renforcer la programmation et l'analyse des risques, renforcer la performance des services spécialisés (organisation et méthodes), en développant une action spécifique de contrôle auprès des forfaitaires, etc.) ;
- Evaluer et limiter les dépenses fiscales à celles qui ont une réelle efficacité au regard de l'objectif de politique publique poursuivi et instituer une transparence dans le domaine en

---

<sup>27</sup> La stratégie n'est pas encore publique.

présentant un rapport annuel à l'Assemblée des représentants du peuple (joint à la loi des finances) portant sur l'évaluation des dépenses fiscales et notamment leurs impacts en matière de création et de pérennité des emplois et de l'évolution des exportations des entreprises bénéficiaires ;

- Evaluer la pertinence des taxes affectées en vue de réduire leur nombre et d'instituer plus de transparence ;
- Créer des pôles de recouvrement « offensif » pour une plus grande efficacité du recouvrement ;
- Utiliser pleinement les opportunités offertes par les conventions internationales (échange d'information, BEPS, etc.) dans le combat contre l'évasion et la fraude fiscale.

### **R 1.2 : Le civisme fiscal et un climat de confiance entre l'administration et le contribuable sont développés**

Les activités à entreprendre portent essentiellement sur: i) le renforcement de la sécurité fiscale, ii) la promotion de la qualité des services auprès des contribuables, iii) le développement du potentiel humain, et iv) le développement de la communication interne et externe :

- Clarifier la norme applicable (développer la logistique pour un droit fiscal clair et stable) ;
- Renforcer les droits et garanties des contribuables vérifiés (instituer une Charte du contribuable vérifié) ;
- Simplifier les démarches (la mise en place de la direction des moyennes entreprises et particuliers) ;
- Moderniser les procédures (élargir l'emploi des nouvelles technologies, mettre en place un compte fiscal simplifié, élargir l'usage de la télé-déclaration et du télépaiement, encourager la refonte des systèmes d'information) ;
- Certifier la qualité des services ;
- Développer la formation et les capacités de formation et renforcer l'approche métier ;
- Créer un réseau entre les administrations fiscales et financières ;
- Développer la communication entre les administrations fiscales et les tribunaux et renforcer la communication de l'administration fiscale avec les contribuables et plus largement auprès des citoyens.

### **R1.3 : L'aide à la décision en matière fiscale est renforcée**

Les activités à entreprendre porteront essentiellement sur le renforcement des capacités d'analyse prospective de la Cellule d'analyse stratégique de la fiscalité et du Conseil national de la fiscalité.

#### **• OS 2: Accroître l'inclusion financière en Tunisie**

### **R 2.1 : La stratégie nationale d'inclusion financière est pilotée, suivie et évaluée dans un cadre institutionnel pérennisé**

Comme indiqué dans la section 3.1, les fonctions d'un conseil national d'inclusion financière (CNIF) sont essentielles pour entretenir la dynamique nationale de l'inclusion financière.

Par ailleurs, un facteur clé pour la mise en œuvre réussie de toute stratégie est un système de suivi et d'évaluation adéquat, capable de piloter le plan d'action, de collecter des données qui alimenteront le dialogue politique et de mesurer l'impact socio-économique de sa mise en œuvre. Le Ministère des Finances devra s'assurer que les ressources disponibles auront été utilisées de manière optimale. Cette approche de la gestion des ressources publiques oblige donc les acteurs

en présence de se doter d'outils de gestion et de suivi de l'impact de l'emploi des ressources mises en œuvre dans le cadre de l'exécution de la stratégie d'inclusion financière.

Les activités à entreprendre portent essentiellement sur :

- La création et la mise en place du CNIF ;
- la mise en place d'un système de suivi-évaluation de la stratégie ;
- Les modifications des textes législatifs et réglementaires identifiés dans la SNIF comme essentiels à l'amélioration de l'inclusion financière et à la diversification des produits financiers en adéquation avec les besoins de différents segments des utilisateurs (l'établissement de paiement, la finance digitale, etc.). L'effort portera sur un domaine particulier qui est de mettre en place un système cohérent et complet des produits financiers adressés aux ménages vulnérables et aux très petites entreprises qui œuvrent actuellement dans le secteur informel et de veiller notamment à les assurer contre les aléas de la vie, les aléas de l'activité économique et toutes sortes d'accidents de travail.

### **R 2.2: L'éducation financière est améliorée**

La réussite de la stratégie nationale d'inclusion financière passe aussi par le renforcement de l'éducation financière. Un programme d'éducation financière doit permettre notamment d'expliquer aux élus et aux populations ce qu'est l'inclusion financière, les opportunités offertes par les divers produits financiers, leurs limites et les risques financiers inhérents pour leur permettre faire des choix avisés en matières financières aux différentes étapes de sa vie et leurs limites. Ce programme sera positionné au sein du CNIF, car les principaux acteurs publics devraient y siéger.

La principale activité à entreprendre est le déploiement d'un vaste programme d'éducation financière modulé selon la population cible (ménages, TPE, femmes rurales, travailleurs indépendants, etc.) et soutenu dans le temps.

### **R 2.3: La portée de la microfinance est accrue**

Les IMF comptent à ce jour plus de 100 agences dans le pays, dont 78 pour Enda, 10 pour Microcred, 6 pour Taysir et 5 pour Advans. Ces chiffres laissent penser que la couverture du territoire est bonne. Mais les IMF ne sont pas toutes tournées vers les mêmes publics. C'est pourquoi deux à trois IMF doivent être implantées sur un même territoire afin que l'offre de services financiers couvre correctement la demande.

En outre, afin d'assurer le bon contrôle de cette croissance, l'ACM doit devenir plus efficace et performante. L'ACM est financée pour partie par une contribution des IMF, la part résiduelle étant à la charge de l'Etat. Par ailleurs elle bénéficie d'une assistance technique de la GIZ pendant 12 mois. Cependant il lui manque un système d'information performant, destiné à la collecte, au traitement et à l'exploitation des données en provenance des structures agréées.

Les principales activités à entreprendre sont :

- La révision du cadre juridique (réglementaire ou/et législatif) de la microfinance pour permettre un développement permanent et adéquat des IMF ;
- La mise en place d'un système efficient de refinancement des IMF ;
- La restructuration de l'Autorité de contrôle du Micro-Crédit (AMC) et l'accompagnement pour l'aider à se conformer aux exigences du cadre légal et réglementaire de la microfinance.

### **• OS 3 : Développer l'économie sociale et solidaire en Tunisie.**

### **R 3.1: Un écosystème favorable à l'économie sociale et solidaire est mis en place**

L'une des difficultés majeures à la fondation et au développement du secteur de l'économie sociale et solidaire en Tunisie réside dans le manque de visibilité du rôle qu'il est appelé à jouer dans la société. Une reconnaissance conceptuelle, institutionnelle, juridique et statistique doit être conjuguée pour développer les potentialités de l'ESS notamment pour un développement durable et territorial intégré.

Les actions s'articuleront selon les axes d'intervention suivants :

- La création et l'accompagnement d'une structure chargée de piloter la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action pour le développement de l'ESS en Tunisie. Cette structure multidisciplinaire et transversale réunira tous les acteurs concernés et notamment les organisations de l'ESS et de l'administration ;
- La restructuration des organisations agricoles afin de les intégrer pleinement dans le secteur de l'ESS. En dépit des efforts menés depuis des décennies pour rehausser les organisations collectives agricoles au rang de locomotive du secteur agricole, ces dernières demeurent des entités à faible compétitivité. Les défis sont multiples : transformer ces entités juridiques en véritables entreprises sociales viables, pérennes, performantes et qui créent de la richesse par leurs propres moyens, transformer ces organisations en structures indépendantes du pouvoir public, mettre en place un statut juridique simple et attractif qui définit clairement les périmètres d'action de chaque organisation agricole, qui libère les initiatives et permet aux agriculteurs d'agir sur les différentes phases de la chaîne de valeur agricole ;
- la restructuration et la création d'organisations d'ESS appropriées au secteur de l'artisanat. Le regroupement des artisans dans des entités d'ESS est l'une des solutions stratégiques permettant de faire sortir les artisans de l'informel, d'améliorer la compétitivité de l'entreprise artisanale et de résoudre les problèmes d'approvisionnement en matières premières, de la formation de la main d'œuvre, de la concurrence déloyale des produits importés et de la commercialisation des produits artisanaux ;
- Établissement d'un compte satellite de l'ESS cohérent avec le système de comptabilité nationale. Le secteur est actuellement dépourvu d'un système statistique qui produit des données précises et fiables. Un compte satellite pour l'ESS intégré au sein du Système National de Statistiques (SNS) donnera des informations détaillées et permettra aussi d'évaluer le poids économique du secteur, en termes de valeur ajoutée, de services rendus, d'emplois créés et en termes d'impact social, notamment l'effet de l'ESS sur la réduction de la pauvreté et des inégalités sociales, sur l'accès à l'éducation, à la protection sociale et à la culture.

### **R 3.2: La capitalisation des expériences dans l'ESS est améliorée**

La promotion de l'ESS passe également par la mise en valeur de projets de référence. Un centre de ressources permettrait de capitaliser les expériences et de mettre en avant les meilleures pratiques. Il faciliterait la mise en relation entre les acteurs, et enfin il produirait des outils opérationnels, notamment des guides méthodologiques.

## **4.2 Principales activités**

### **4.2.1 Appui budgétaire**

#### ***Le dialogue et la coordination:***

- un dialogue permanent et approfondi avec le gouvernement et les principales parties prenantes sur la mise en œuvre de la réforme du système fiscal ainsi que de la modernisation de l'administration fiscale, de la mise en œuvre de la stratégie de l'inclusion financière et du développement de l'économie sociale et solidaire ;

- un dialogue régulier sur la gestion des finances publiques et la transparence budgétaire ;
- un dialogue permanent et approfondi avec le gouvernement et les autres parties prenantes 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 offrant des appuis budgétaires et/ou impliqués dans ce secteur.

***L'évaluation des performances:***

- le suivi général du programme ;
- un suivi des développements macroéconomiques et de la gestion des finances publiques ;
- la vérification des conditions de décaissement des tranches fixes et des tranches variables (suivi des indicateurs de performance).

***Les transferts financiers:***

- le transfert d'un maximum de 62 600 000 EUR sous forme de trois (3) tranches annuelles (fixes et/ou variables) si les conditions de décaissement sont remplies.

**4.2.2 Appuis complémentaires**

Les appuis complémentaires prévus dans le cadre du présent programme sont destinés à :

- L'appui à l'élaboration d'une stratégie et d'un plan d'action pour accompagner le secteur informel afin qu'il opère dans des conditions décentes notamment d'emploi et de protection sociale.

- *Volet 1 «Réforme fiscale»*

Soutenir le ministère des finances dans la mise en œuvre de la réforme fiscale ainsi que de la modernisation de l'administration fiscale et du plan de développement (2016-2020). Cet appui complémentaire couvre plus particulièrement les domaines suivants :

- l'assistance technique et le renforcement des capacités des directions générales et services du ministère en charge du contrôle fiscal, du recouvrement, de la législation fiscale, dans la lutte contre la fraude. L'appui concerne le développement de la prévention de la fraude (mise en place de centres de gestion agréés, accords préalables sur les prix de transfert), le renforcement de la répression de la fraude, (renforcement de la performance des services spécialisés) le renforcement de la performance en matière de recouvrement (mise en place de pôles de recouvrement offensifs) ;
- l'appui technique aux actions visant une amélioration sensible de la gestion fiscale et de la qualité de service rendu par les administrations concernées (DGI, DGCPR, DGELF) : l'appui concerne la simplification des structures (institution d'un guichet unique par catégories de contribuables : mise en place d'une direction des moyennes entreprises), la modernisation des procédures (élargir l'emploi des nouvelles technologies, mettre en place un compte fiscal simplifié, élargir l'usage de la télé-déclaration et du télépaiement), le renforcement de l'approche métier, le renforcement de la communication interne et externe.

- *Volet 2 : «l'inclusion financière»*

L'élaboration d'une étude préalable à la création du CNIF : elle permettra d'élaborer des options en ce qui concerne la forme institutionnelle du CNIF, ses membres, son mode de gouvernance, la composition de son organe de gestion, le dimensionnement et le lieu d'installation de son secrétariat.

L'appui technique à la création du CNIF et à la mise en place d'un système de suivi-évaluation de la stratégie afin de garantir un pilotage de sa mise en œuvre. Une à deux études annuelles seront réalisées afin d'aider à l'adaptation en continu de la stratégie et à la tenue d'un forum annuel.

La mise au point d'un programme d'éducation financière : il s'agit de concevoir le contenu, le mode de mise en œuvre et le coût détaillé d'un programme qui sera mis en œuvre sous l'égide du CNIF.

La dotation de l'ACM d'un système d'information qui sera destiné à la collecte, au traitement et à l'exploitation des données en provenance des structures agréées.

L'appui technique pour la révision du cadre juridique (réglementaire ou/et législatif) nécessaire au développement des services financiers adaptés aux besoins et au développement de la microfinance.

- Volet 3 «économie sociale et solidaire»

Soutien à la mise en place d'une structure en mesure de fonder le secteur et de veiller à son développement. Ce cadre aura pour mission de fédérer l'ensemble des segments de l'ESS et de les conduire dans une politique globale et unifiée.

Appui technique pour l'élaboration d'une loi-cadre en conformité avec les principes de la Constitution et concrétisant le nouveau « projet de citoyenneté » basé sur les principes de liberté d'équité, d'égalité des chances et le droit de toutes catégories sociales à un développement durable. Cette loi définira le concept de l'ESS et ses aspects pratiques, les moyens d'intervention du secteur et les mécanismes de son développement.

Appui technique pour l'élaboration et des plans d'action pour la mise à la disposition des OESS des mécanismes de financement et des services performants d'accompagnement. Il s'agira d'analyser les besoins des promoteurs et des OESS, d'étudier la pertinence, la qualité et la disponibilité des dispositifs existants, ainsi que leur coût d'accès, et d'en déduire des propositions opérationnelles.

Appui à l'élaboration d'une étude stratégique sur les acteurs de l'ESS dans le secteur agricole : diagnostic détaillé, une stratégie et un plan d'action opérationnel.

Diagnostic de l'état des lieux des organisations artisanales, pour concevoir une stratégie et mettre en place un plan d'action opérationnel.

Appui pour la conception et l'installation du compte satellite pour l'ESS intégré au sein du Système National de Statistiques (SNS).

Appui technique pour la création d'un centre de ressources permettant de capitaliser les expériences, de mettre en avant les meilleures pratiques, de mettre en relation les acteurs, et enfin de produire des outils opérationnels, notamment des guides méthodologiques.

### **4.3 Logique d'intervention**

Ce programme d'appui budgétaire permettra de soutenir les autorités tunisiennes dans l'agenda de trois réformes structurelles qui sont identifiées comme ayant un caractère stratégique par le Plan de développement 2016-2020: la réforme fiscale, l'inclusion financière et le développement de l'économie sociale et solidaire.

Le soutien apporté à la réforme fiscale permettra l'amélioration de la performance et de l'équité du système fiscal. Il concerne trois axes stratégiques au regard du contexte tunisien : (i) une lutte plus efficace contre la fraude et l'évasion, associée à une évaluation annuelle des dépenses fiscales (fiscalité dérogatoire) et à une mise à plat des taxes affectées pour plus de transparence et de rationalité des politiques fiscales; (ii) la modernisation de l'administration dans son organisation et ses méthodes, associée à un effort important de formation et de

communication pour une meilleure qualité du service rendu aux citoyens; (iii) le renforcement des dispositifs d'analyse prospective et d'aide à la décision en matière de fiscalité.

L'augmentation significative des recettes fiscales qui en est attendue permettra une amélioration notable des capacités financières des politiques publiques au service de l'objectif de réduction de la pauvreté et de l'amélioration de l'emploi qui est une des priorités du Plan. L'amélioration de la performance et de l'équité du système fiscal devrait donc déboucher sur une plus grande justice fiscale, le développement d'un meilleur civisme fiscal et d'une plus grande confiance des citoyens dans l'administration fiscale et financière, une meilleure rationalité des politiques fiscales.

Dans le domaine de l'inclusion financière, la logique de l'intervention est d'encourager les efforts de l'Etat tunisien dans la mise en œuvre de sa stratégie nationale d'inclusion financière. L'appui lui permettra de prolonger ce travail dans un cadre propice au pilotage et au suivi-évaluation de la stratégie, en l'occurrence grâce à une entité fédérant tous les acteurs de l'inclusion financière. Il permettra également de développer dans le pays une meilleure compréhension de la finance de base grâce à un programme d'éducation financière. Enfin il permettra d'appuyer la révision du cadre légal et de renforcer l'Autorité chargée du contrôle de la microfinance.

La même logique s'applique au secteur de l'économie sociale et solidaire. Ici encore, le gouvernement envisage de définir une stratégie nationale et de présenter au parlement une loi encadrant l'économie sociale et solidaire. L'appui est conçu dans une logique de soutien au développement du secteur, via une combinaison d'actions : dans le domaine de la stratégie, l'appui permettra l'approfondissement du diagnostic; l'élaboration d'un cadre législatif sera soutenue; enfin l'appui concerne aussi les acteurs de terrain : un centre de ressources sur l'économie sociale et solidaire sera créé afin de mettre à leur disposition une panoplie d'outils opérationnels, de références méthodologiques et d'informations pratiques.

La logique sous-jacente des interventions des trois volets du programme est d'accompagner la Tunisie dans son effort de renforcer l'équité sociale, de réduire la pauvreté et l'exclusion sociale et géographique. Le programme ciblera notamment l'accompagnement du secteur informel qui maintient une frange de plus en plus grande frange de la population dans la précarité, l'incertitude et la pauvreté. Le traitement de ce secteur informel, en l'occurrence des micro entreprises et des petits métiers, comportera à la fois des politiques d'accompagnement et de protection.

## **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.

### **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 48 mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la convention de financement.

La prolongation de la période de mise en œuvre peut être approuvée par l'ordonnateur compétent de la Commission européenne, 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 sont de 62 600 000 EUR au titre de l'appui budgétaire. Ils reposent en premier lieu sur l'identification d'un besoin de financement important de l'Etat pour mettre en œuvre les objectifs retenus dans le cadre de son Plan de développement 2016-2020 dans un contexte de dégradation de la situation économique se traduisant par une augmentation du déficit budgétaire (5,7% fin 2016) et d'une détérioration du ratio de dette publique sur PIB depuis 2011 (61,8% du PIB à fin 2016).

Au niveau sectoriel, ils se justifient également par le fait que la réforme fiscale, l'inclusion financière et le développement de l'économie sociale et solidaire qui font l'objet de cet appui sont appréhendés comme ayant un caractère stratégique parmi les réformes structurelles nécessaires pour impulser le nouveau modèle de développement économique et social identifié par le Gouvernement tunisien dans le cadre de son Plan de développement 2016-2020.

En matière fiscale, l'objectif est d'aller vers plus d'équité, de neutralité et de transparence, de renforcer la crédibilité de l'impôt auprès des citoyens, de moderniser l'administration fiscale. Le résultat attendu de cet appui budgétaire est d'accompagner l'effort de l'Etat pour l'augmentation de sa capacité de mobilisation des recettes fiscales à un taux moyen de 15% par an. Cette augmentation lui donnera les moyens de regagner des marges de manœuvre au service de ses politiques d'intervention notamment en matière d'investissement, d'aménagement de territoire et de réduction de la pauvreté.

En ce qui concerne l'inclusion financière et le développement de l'économie sociale et solidaire, l'objectif de l'appui budgétaire est de maintenir un dialogue politique au titre du programme qui portera principalement sur la mise en œuvre du processus de réformes en cours d'élaboration ainsi que sur le développement des outils et des modalités de gestion nécessaires à la formulation de plans d'action et au financement de leur déploiement. Il portera en priorité sur les progrès réalisés vis-à-vis des indicateurs de performance fixés par ces stratégies.

### **5.3.2 Critères de décaissement de l'appui budgétaire**

(a) Les conditions générales de décaissement de toutes les tranches sont les suivantes :

- progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de la politique nationale de développement dans les secteurs couverts par l'appui budgétaire et maintien de la crédibilité et de la pertinence de cette politique ;
- mise en œuvre d'une politique macroéconomique crédible axée sur la stabilité;
- progrès satisfaisants dans la mise en œuvre des programmes gouvernementaux de réforme en matière de gestion des finances publiques (GFP) et notamment de la réforme « gestion budgétaire par objectifs (GBO)» ;
- 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 de mesures, mécanismes et procédures nécessaires à la réforme du système fiscal et de la modernisation de l'administration fiscale ;
- conception et mise en œuvre d'une stratégie de renforcement des capacités humaines ;
- obtention de résultats probants en matière d'amélioration 1) de l'équité et de la performance du système fiscal et 2) du civisme fiscal de la part du contribuable tunisien.

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 de cibles et/ou d'indicateurs pourra être présentée à la Commission européenne par le MDICI. 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 tunisiens sera exécutée aux taux de change applicables, conformément aux dispositions pertinentes de la convention de financement.

Les décaissements s'effectueront sur la base de trois (3) tranches (fixes et variables). Le montant total de la tranche fixe est de 22 600 000 EUR et le montant total des deux tranches variables est de 40 000 000 EUR représentant 64% du montant total de l'appui budgétaire. D'une façon indicative le versement de la première tranche fixe s'effectuera en 2018 tandis que le versement de la première tranche variable serait en 2019 et de la deuxième tranche variable serait en 2020.

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

### **5.4.1 Subvention: octroi direct à l'IesMed (Innovacio I Economia Social En la Mediterranea) (gestion directe)**

(a) Objectifs de la subvention, domaines d'intervention, priorités pour l'année et résultats escomptés : cette subvention compte trois objectifs spécifiques :

- (i) IesMed conduira tout d'abord une étude de faisabilité pour la création d'un centre de ressources sur l'économie sociale et solidaire basé à Tunis. L'étude visera à en définir les contours précis (activités, modes d'action, personnel, etc.) ainsi que la forme juridique ;
- (ii) la subvention financera l'acquisition du matériel et des équipements nécessaires au fonctionnement du centre de ressources ;
- (iii) enfin elle couvrira les coûts de mise en place, de gestion et de développement du centre de ressources pendant trois ans. Cette période sera mise à profit par IesMed pour mettre en place et former une équipe tunisienne qui assurera par la suite la gestion et l'animation du centre.

(b) Justification d'une subvention directe:

Sous la responsabilité de l'ordonnateur compétent de la Commission, la subvention peut être octroyée sans appel à propositions à IesMed. Sous la responsabilité de l'ordonnateur compétent de la Commission, le recours à une procédure d'octroi sans appel à propositions en application des dispositions de l'art. 195(f) du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union se justifie car IesMed met en œuvre un important projet dans l'ESS en Tunisie et dispose d'une expertise adéquate pour la mise en œuvre d'un centre de ressources.

IesMed est une plateforme méditerranéenne d'accompagnement à l'Economie sociale et solidaire. Il s'agit d'une coopérative européenne basée à Barcelone et disposant de bureaux en Espagne, au Maroc, en Algérie, en Tunisie, en Italie et en France. IesMed se positionne en tant qu'intermédiaire social et solidaire entre acteurs de l'économie sociale (entreprises, fédérations,

réseaux), services d'appui à celle-ci (notamment de financement, et d'expertise), secteur public et privé. La coopération transnationale est une de ses priorités. IesMed développe des produits, services et projets de recherche et développement appliqués à l'entrepreneuriat collectif et solidaire dans la région de la Méditerranée.

Ses membres sont très diversifiés. Ils peuvent être aussi bien des entreprises et entités sociales, des entreprises d'appui à l'économie sociale, divers experts au service de l'Economie Sociale, des organisations, des groupes d'entreprises et des fédérations de l'économie sociale, des institutions publiques et enfin des investisseurs avec un intérêt social.

En Tunisie IesMed met en œuvre, au sein d'un consortium dont le leader est l'ONG italienne Cospe, le projet « IESS ! », financé par l'UE. Les autres partenaires sont le Centre Tunisien pour l'Entrepreneuriat Social, les Offices régionaux tunisiens du Ministère de Développement et de la Coopération Internationale et la Chambre Régionale d'Economie Sociale et Solidaire de la région PACA (France). Le projet vise la création d'emploi à travers l'ESS dans quatre gouvernorats de Tunisie (Mahdia, Jendouba, Sidi Bouzid et Kasserine). Dans ce cadre, IesMed a mis en place deux pôles territoriaux d'appui à l'ESS. L'un des projets d'IesMed pour l'avenir consiste à créer ce type de dispositif au niveau national. Cette ambition correspond presque exactement au projet de création d'un centre de ressources. C'est ce qui justifie l'octroi d'une subvention directe.

(c) Critères de sélection et d'attribution essentiels : ceux-ci portent sur la capacité financière et opérationnelle du demandeur. Ils concernent la pertinence de l'action proposée au regard des objectifs de l'appel, la conception, l'efficacité, la faisabilité, la viabilité et le rapport coût/efficacité de l'action.

(d) Taux maximal de cofinancement possible pour cette subvention est de 80% des coûts éligibles de l'action.

Lorsqu'un financement intégral est indispensable à la réalisation de l'action, le taux maximal de cofinancement possible peut atteindre 100%. Le caractère indispensable du financement intégral doit être justifié par l'ordonnateur compétent de la Commission dans la décision d'attribution, dans le respect des principes d'égalité de traitement et de bonne gestion financière.

(e) Trimestre indicatif pour la conclusion de la convention de subvention : 1er trimestre 2019.

#### 5.4.2 Passation de marchés (gestion directe)

Objet	Type	Nombre indicatif de contrats	Trimestre indicatif pour le lancement de la procédure
Mission d'assistance technique au démarrage du programme.	Services	1	2 <sup>ème</sup> trimestre année 2019
Volet 1 : Assistance technique pour le renforcement des capacités des directions générales et services concernés du ministère des finances (DGI, DGCP, DGELF) a) dans la lutte préventive et répressive contre la fraude et l'évasion fiscale et b) visant une amélioration sensible de la gestion fiscale et de la qualité de service rendu.	Services	2	2 <sup>ème</sup> Trimestre année 2019
Fournitures d'équipements nécessaires pour la mise en œuvre de l'échange	Fournitures	1	1 <sup>er</sup> trimestre 2020

(automatique) de renseignements			
Volet 3 : Assistance technique pour l'élaboration et mise en place des différentes études nécessaires au développement de l'ESS.	Services	1	3 <sup>ème</sup> trimestre année 2019

### 5.4.3 *Gestion indirecte avec une organisation internationale*

#### 5.4.3.1. **Gestion indirecte avec l'OCDE**

Une partie de la présente action peut être mise en œuvre en gestion indirecte avec l'OCDE. Cette mise en œuvre implique la mise à disposition d'assistance à la mise en œuvre des conventions "BEPS" (Base Erosion and Profit Sharing) et de la convention sur l'échange (automatique) des renseignements sur la fiscalité, de l'assistance dans la lutte contre les délits fiscaux et flux illicites; et des études d'analyse des politiques fiscales. Ce mode de mise en œuvre se justifie car l'OCDE dispose d'une expertise reconnue en matière de fiscalité internationale compte tenu de son rôle spécifique de coordination du Cadre inclusif pour la mise en œuvre du projet BEPS et du Forum mondial sur la transparence et l'échange des renseignements à des fins fiscales. Elle dispose également d'une expertise avérée dans l'analyse des politiques fiscales. En outre, l'OCDE a déjà fourni une assistance technique à la Tunisie dans ces domaines.

Les systèmes et les procédures de l'OCDE font actuellement l'objet d'une évaluation ex ante. En fonction du respect des conditions en vigueur à l'époque où d'autres actions en gestion indirecte avaient été attribuées à l'organisation et sur la base d'une coopération de qualité établie de longue date, l'OCDE peut désormais également mettre en œuvre cette action en gestion indirecte, dans l'attente de l'achèvement de l'évaluation ex ante et, le cas échéant, sous réserve des mesures de surveillance appropriées conformément à l'article 154, paragraphe 5, du règlement financier.

En cas d'échec des négociations avec l'entité en charge susmentionnée, cette partie de la présente action peut être mise en œuvre en gestion directe conformément aux modalités prévues à la section 5.4.2.

#### 5.4.3.2. **Gestion indirecte avec la Banque Mondiale**

Une partie de la présente action peut être mise en œuvre en gestion indirecte avec la Banque Mondiale. Cette mise en œuvre implique le déploiement d'une assistance technique au titre des activités d'assistance complémentaire prévues sous le volet d'inclusion financière. La mise en œuvre de cette assistance technique se fera dans le cadre du fonds fiduciaire pour les réformes du secteur financier en Tunisie, le fonds Moussanada. Ce mode de mise en œuvre se justifie par la nécessité de développer une approche conjointe des appuis à l'inclusion financière et à la réforme du secteur financier. Par ailleurs, la Banque Mondiale dispose d'une vaste expérience internationale sur le sujet de la microfinance, et d'une excellente relation de travail avec les parties prenantes tunisiennes, dans le domaine de l'inclusion financière.

Les systèmes et les procédures de la Banque Mondiale font actuellement l'objet d'une évaluation ex ante. En fonction du respect des conditions en vigueur à l'époque où d'autres actions en gestion indirecte avaient été attribuées à l'organisation et sur la base d'une coopération de qualité établie de longue date, la Banque Mondiale peut désormais également mettre en œuvre cette action en gestion indirecte, dans l'attente de l'achèvement de l'évaluation ex ante et, le cas échéant, sous réserve des mesures de surveillance appropriées conformément à l'article 154, paragraphe 5, du règlement financier.

En cas d'échec des négociations avec l'entité en charge susmentionnée, cette partie de la présente action peut être mise en œuvre en gestion directe conformément aux modalités prévues à la section 5.4.2.

#### 5.4.7 Modifications de gestion indirecte vers gestion directe dans des circonstances exceptionnelles

Comme mentionné sous paragraphe 5.4.3.1 et 5.4.3.2, au cas où la contractualisation prévue de l'OECD et de la Banque Mondiale en gestion indirecte ne peut pas être réalisée, l'action peut être mise en œuvre en gestion directe à travers des contrats de services et fournitures, conformément aux modalités prévues à la section 5.4.2.

Ceci impliquera une modification du nombre indicatif de contrats prévus, comme suit :

Objet	Type	Nombre indicatif de contrats	Trimestre indicatif pour le lancement de la procédure
Mission d'assistance technique au démarrage du programme.	Services	1	1 <sup>er</sup> trimestre année 2019
Volet 1 : Assistance technique pour le renforcement des capacités des directions générales et services concernés du ministère des finances (DGI, DG CPR, DGELF) a) dans la lutte préventive et répressive contre la fraude et l'évasion fiscale et b) visant une amélioration sensible de la gestion fiscale et de la qualité de service rendu. Fournitures d'équipements nécessaires pour la mise en œuvre l'échange (automatique) de renseignements	Services	3	2 <sup>ème</sup> Trimestre année 2019
	Fournitures		1 <sup>er</sup> trimestre 2020
Volet 2: Etudes et assistance technique	Services	2	4 <sup>ème</sup> Trimestre 2019
Fournitures pour ACM	Fournitures	1	1 <sup>er</sup> trimestre année 2019
Volet 3 : Assistance technique pour l'élaboration et mise en place des différentes études nécessaires au développement de l'ESS.	Services	1	3 <sup>ème</sup> trimestre année 2019

#### 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 européenne 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

	<b>Contribution de l'UE (montant en EUR)</b>	<b>Contribution indicative de tiers (montant en EUR)</b>
Appui budgétaire (contrat de réforme sectorielle) (cf 5.3)	62 600 000	n.a.
Appui complémentaire composé de :	7 000 000	n.a.
- Subvention avec octroi direct à <i>IesMed</i> (volet 3) (cf 5.4.1)	1 000 000	n.a.
- Marchés de services et fournitures (volet 1 et 3) (cf 5.4.2)	2 300 000	n.a.
- Gestion indirecte avec <i>OECD</i> (volet 1)(cf 5.4.3.1)	1 700 000	n.a.
- Gestion indirecte avec la <i>Banque Mondiale</i> (volet 2) (cf 5.4.3.2)	2 000 000	
Évaluation (5.9)	200 000	n.a.
Audit	100 000	n.a.
Communication et visibilité	100 000	n.a.
Total	70 000 000	

## 5.7 Structure organisationnelle et responsabilités

Le suivi du programme aura lieu dans le cadre d'un comité de pilotage constitué autour du MDICI, en collaboration étroite avec le ministère des finances en premier lieu, mais aussi avec les autres ministères, comme le Ministère des Finances, le Ministère de la Formation Professionnelle et de l'Emploi, le Ministère de l'Agriculture et le Ministère des Affaires Sociales, les institutions de tutelle, les représentants du secteur privé et de la société civile concernés par la mise en œuvre ou le suivi du programme. La délégation de l'UE siège au comité de pilotage du programme en qualité d'observateur.

Ce comité de pilotage réuni annuellement, permettra de faire le point sur : i) l'opérationnalisation des différentes réformes, ii) le dialogue sur la modalité appui budgétaire en général et sur les décaissements (tranches fixes et variables) réalisés au titre du programme en particulier et iii) l'état de la mise en œuvre de l'aide complémentaire dans son ensemble.

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

## 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 des partenaires de mise en œuvre. À cette fin, les partenaires de mise en œuvre doivent établir un système de suivi interne, technique et financier permanent pour l'action et élaborer régulièrement des rapports d'avancement (au moins une fois par an) et des rapports finaux. Chaque rapport rendra compte avec précision de la mise en œuvre de l'action, des difficultés rencontrées, des changements mis en place, ainsi que des résultats obtenus (réalisations et effets directs), mesurés par rapport aux indicateurs correspondants, en utilisant comme référence la liste d'indicateurs de résultat et des indicateurs de performance (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, une évaluation finale effectuée conjointement avec les partenaires techniques et financiers engagés dans le secteur et le gouvernement est envisagée. Si l'évaluation commune n'est pas possible, l'UE décidera d'entreprendre l'évaluation de son propre chef.

Dans ce cas précis, la Commission informera le partenaire de mise en œuvre au moins 30 jours avant les dates envisagées pour les missions d'évaluation. Le partenaire de mise en œuvre collaborera de manière efficace et effective avec les experts en charge de l'évaluation, notamment en leur fournissant l'ensemble des informations et documents nécessaires et en leur assurant l'accès aux locaux et activités du projet.

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

À titre indicatif, il sera conclu un marché de services d'évaluation au titre d'un contrat-cadre en janvier 2021.

## **5.10 Audit**

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

À titre indicatif, il sera conclu un marché de services d'audit au titre d'un contrat-cadre en janvier 2021.

## **5.11 Communication et visibilité**

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

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

En 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'UE<sup>28</sup>.

Objet	Type	Nombre indicatif de contrats	Trimestre indicatif pour le lancement de la procédure
Communication & visibilité (notamment ateliers, séminaires, matériel de visibilité, etc.)	Services	1	1 <sup>er</sup> trimestre 2019

---

<sup>28</sup> [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication\\_and\\_visibility\\_manual\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication_and_visibility_manual_fr.pdf)

	Chaîne des résultats	Indicateurs	Valeurs de référence (y compris année de référence)	Cibles (y compris année de référence)	Sources et moyens de vérification
<b>Objectif général: impact</b>	Contribuer au développement économique inclusif et à l'amélioration des conditions de vie des femmes et des hommes en Tunisie.	Taux de pauvreté extrême Indice de Développement Humain (IDH)	2,9% (2015) 0,721 (2013)	2,5% (2020) 0,786 (2020)	INS MDICI/PNUD et autres
<b>Objectif(s) spécifique(s): effet(s) direct(s)</b>	<p><b>OS 1 : Améliorer la performance et l'équité du système fiscal tunisien</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Une plus grande justice fiscale est promue <ul style="list-style-type: none"> <li>-Amélioration du rendement du contrôle fiscal</li> <li>-Rééquilibrage entre la part des salariés et la part des activités indépendantes dans les recettes de l'IRPP</li> </ul> </li> <li>• Le civisme fiscal et un climat de confiance sont développés</li> <li>• L'aide à la décision en matière fiscale est renforcée</li> </ul> <p><b>OS 2 : Accroître l'inclusion financière en Tunisie</b></p> <p><b>OS 3 : Développer l'économie sociale et solidaire en Tunisie</b></p>	<p>Progression du rendement global du contrôle fiscal d'une année sur l'autre (en %)</p> <p>Part des activités indépendantes dans les recettes de l'IRPP</p> <p>Taux moyen de dépôt des déclarations annuelles</p> <p>Rapport annuel d'évaluation des dépenses fiscales (DF) et des taxes affectées (TA)</p> <p>Taux d'inclusion financière</p> <p>Nombre d'emplois créés dans l'ESS</p>	<p>N/A</p> <p>2016 : 30%</p> <p>48,60% (2013)</p> <p>N/A</p> <p>N/A (taux d'IF non disponible en 2017 ; 36% en 2015)</p> <p>N/A (pas de chiffres au 31.05.2017)</p>	<p>10% par an à partir de 2019</p> <p>50% au 31.12.2020</p> <p>75% au 31.12 .2020</p> <p>Premier rapport au 31.12.2020</p> <p>N/A</p> <p>N/A</p>	<p>Ministère des finances Statistiques DGI</p> <p>Ministère des finances</p> <p>Ministère des finances</p> <p>Ministère des finances</p> <p>CNIF</p> <p>N /A</p>
<b>Produits Induits</b>	<p><b>OS 1 : Améliorer la performance et l'équité du système fiscal tunisien</b></p> <p>Augmentation de la capacité de mobilisation des recettes fiscales à taux de pression fiscale inchangé</p>	% de progression des recettes fiscales	+14,8% (2017 prévu par loi de finances)	+15% par an à partir de 2019	Ministère des finances

	Chaîne des résultats	Indicateurs	Valeurs de référence (y compris année de référence)	Cibles (y compris année de référence)	Sources et moyens de vérification
	Amélioration de la qualité de service aux contribuables	Indicateurs TADAT sur temps de réponse et services offerts			Ministère des finances, DGI, TADAT
	<b>OS 2 : Accroître l'inclusion financière en Tunisie</b>	Encours de crédit des IMF	au 31.12.2016 : 425 000 000	au 31.12.2020 : 1 100 000 000 TND	ACM
	<b>OS 3 : Développer l'économie sociale et solidaire en Tunisie</b>	Nombre de structures de l'ESS	N/A (pas de données statistiques disponibles)	N/A	N/A
<b>Produits directs</b>	<p><b>OS 1 : Améliorer la performance et l'équité du système fiscal tunisien.</b></p> <p>Résultat 1.1 : Une plus grande justice fiscale est promue. Les dépenses fiscales sont évaluées et limitées à celles qui ont une réelle efficacité Les taxes affectées sont évaluées et leur nombre est réduit</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>les dispositifs de prévention contre la fraude et l'évasion fiscale sont renforcés:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>-l'obligation de caisses enregistreuses dans les secteurs commerciaux concernés est effective</li> </ul> </li> <li>▪ <i>les dispositifs de répression de la fraude et de l'évasion sont complétés/renforcés:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Refonte des systèmes d'information et de recoupement</li> </ul> </li> </ul> <p>-La Tunisie adhère au Cadre Inclusif pour la mise en œuvre BEPS et Norme Internationale pour l'échange automatique des renseignements</p>	<p>Production d'un rapport annuel</p> <p>Production d'un rapport annuel sur les FST</p> <p>% de commerces utilisateurs</p> <p>Mise en œuvre UXP Conventions d'échange d'information avec des entités nationales instaurés ou adaptés</p> <p>Adhésion et application</p>	<p>N/A</p> <p>N/A</p> <p>N/A</p> <p>N/A</p> <p>2017 - Adhésion</p>	<p>31.12.2019</p> <p>31.12.2020</p> <p>40% au 31.12.2020</p> <p>31.12.2020</p> <p>Mise en oeuvre</p>	<p>Ministère des Finances</p> <p>Ministère des Finances</p> <p>Ministère des finances</p> <p>Rapport MdF Ministère des Finances</p> <p>Revue des pairs Ministère des Finances</p>

	Chaîne des résultats	Indicateurs	Valeurs de référence (y compris année de référence)	Cibles (y compris année de référence)	Sources et moyens de vérification
<b>Produits directs (suite)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>les capacités des services spécialisés en charge du contrôle fiscal sont renforcées (formation des agents, organisation, méthodes de travail)</li> <li>les capacités en matière de recouvrement sont renforcées</li> </ul>	La planification des inspections se fait sur base d'une analyse de risques	N/A	SEDAR score disponible et appliqué pour 70% des inspections en 2020	Ministère des Finances
	-création de pôles de recouvrement offensif dédiés au recouvrement forcé	Le taux de recouvrement des arriérés fiscaux est amélioré	45% (2016)	+15% 2020	Ministère des Finances
	Résultat 1.2 : Le civisme fiscal et un climat de confiance sont développés	Mise en place graduelle de directions de moyennes entreprises	Une DME est en cours de création (2017)	DME Grand Tunis opérationnelle, extension prévue	Ministère des Finances Ministère des Finances
	<ul style="list-style-type: none"> <li>les démarches sont simplifiées (guichet unique)</li> <li>l'utilisation de la télédéclaration et le télépaiement</li> <li>taux de dépôt des déclarations</li> <li>le paiement dans les recettes est facilité</li> </ul>	Disponibilité de TPE			Ministère des Finances Ministère des Finances
	Résultat 1.3 : l'aide à la décision en matière fiscale est renforcée	Production d'un rapport annuel sur la situation générale de la fiscalité tunisienne et de rapports particuliers par catégorie d'impôts par le CNF.	N/A	31.12.2019	Ministère des Finances

	Chaîne des résultats	Indicateurs	Valeurs de référence (y compris année de référence)	Cibles (y compris année de référence)	Sources et moyens de vérification
<b>Produits directs (suite)</b>	<b>OS 2 : Accroître l'inclusion financière en Tunisie</b>				
	R 2.1 : La stratégie nationale d'inclusion financière est pilotée, suivie et évaluée dans un cadre institutionnel pérennisé	Le CNIF est créé et opérationnel	N/A	Création du CNIF en 2019	Ministère des finances
	R 2.2 : l'éducation financière est améliorée	Le CNIF met en œuvre chaque année des actions d'éducation financière	N/A (pas de programme d'EF avant 2018)	Mise en œuvre d'un programme d'EF à partir de 2019	CNIF / Ministère des finances
	R 2.3 : La portée de la microfinance est accrue	Nombre de clients des institutions de microfinance	au 31.12.2016 : 326 000	au 31.12.2020 : 500 000	Ministère des finances
	<b>OS 3 : Développer l'économie sociale et solidaire en Tunisie</b>				
	R3.1 un écosystème favorable à l'économie sociale et solidaire est mis en place	La création d'une structure pour la gouvernance de l'économie sociale et solidaire	N/A	Structure créée avant le 31.12.2019	MDICI Publication au journal officiel
	Une loi sur l'ESS est adoptée	N/A	Loi adoptée avant T4 2020	Publication au journal officiel	
R 3.2 : la capitalisation des expériences dans l'ESS est améliorée	Un centre de ressources sur l'ESS est créé	N/A	Un Centre de ressources est créé au plus tard en 2019	MDICI	