

FR



Cette action est financée par l'Union européenne

**ANNEXE IV**

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

**Document initial relatif à l'action pour le programme « Cap vers la décentralisation et le développement intégré des territoires » (CAP 2D)**

<b>1. Intitulé/acte de base/numéro CRIS</b>	<b>Programme Cap vers la Décentralisation et le Développement intégré des territoires (CAP 2D)</b> Numéro CRIS: ENI/2015/038-422 financé par l'instrument européen de voisinage
<b>2. Zone bénéficiaire de l'action/localisation</b>	Tunisie
<b>3. Document de programmation</b>	Cadre unique d'appui 2014-2015
<b>4. Secteur de concentration/domaine thématique</b>	Intégration économique et sociale Développement régional et local durable
<b>5. Montants concernés</b>	Coût total estimé: 43 000 000 EUR Montant total de la contribution du budget de l'Union européenne (UE): 43 000 000 EUR: dont 35 000 000 EUR au titre de l'appui budgétaire et 8 000 000 EUR au titre de l'appui complémentaire Ligne budgétaire : 21.03.01.02
<b>6. Modalité(s) d'aide et modalité(s) de mise en œuvre</b>	Modalité de projet Gestion directe: – appui budgétaire: contrat de réforme sectorielle – appui complémentaire : passation de marchés de services Gestion indirecte avec la Banque mondiale Gestion indirecte avec la République tunisienne – jumelages
<b>7. Code(s) CAD</b>	15112 Décentralisation

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

## RÉSUMÉ

La Tunisie fait face à d'importantes disparités socioéconomiques et régionales, notamment dans les régions de l'intérieur et du sud du pays. Ces disparités ont – outre les questions de gouvernance, l'absence de liberté d'expression et d'égalité devant la loi – joué un rôle de catalyseur dans la révolution de 2011. Le taux de chômage élevé, en particulier chez les jeunes des régions défavorisées, montre que la croissance économique relativement soutenue des deux dernières décennies n'a pas été inclusive.

En effet, les inégalités de développement régional entre les régions côtières et celles de l'intérieur, n'ont cessé de s'amplifier depuis près de 50 ans. Une analyse plus approfondie<sup>1</sup> de la situation des régions défavorisées montre que malgré l'importance des investissements publics qui y ont été réalisés (au moins comparables à ceux des régions du littoral) et les incitations accordées à l'investissement privé, très peu d'investisseurs se sont dirigés vers ces régions. Et si les investissements publics ont permis d'améliorer l'infrastructure et les équipements de base sur l'ensemble du territoire, les écarts socio-économiques entre les régions du littoral et celles de l'intérieur n'ont cessé de se creuser (les taux de pauvreté dans certaines régions du nord et du centre ouest avoisinent un rapport de 1 à 3). La politique de développement régional poursuivie jusque-là s'est donc avérée largement inopérante.

En réponse à ces attentes, la nouvelle Constitution tunisienne promulguée le 27 janvier 2014 a introduit un changement majeur dans le fonctionnement institutionnel de la Tunisie : la décentralisation. Ce changement inverse la structure institutionnelle héritée de

<sup>1</sup> Note d'orientation stratégique : Tunisie, un pays, une vision un avenir, septembre 2014.

l'Indépendance, caractérisée par une forte centralisation, et une tutelle de l'Etat central qui s'exerce sur toutes les décisions des collectivités territoriales (régions et communes).

Ce changement complet de paradigme nécessitera, pour être mené à bien, un accompagnement ciblé des acteurs institutionnels clefs afin de lever les freins qui bloquent la mise en place d'une politique de développement régional et d'aménagement du territoire performante.

L'échec des multiples tentatives de relance de la croissance dans les régions défavorisées initiées depuis 2011 montre en effet qu'au-delà de la volonté politique et des moyens financiers, ce sont bien les problèmes de gouvernance et d'inefficience institutionnelle qui sont à la base du caractère largement inopérant des politiques régionales. En dépit d'une augmentation substantielle des crédits d'investissements à destination des régions défavorisées, leurs dépenses effectives en matière d'investissement n'y ont le plus souvent pas augmentées par rapport à la période précédant la révolution. La trop forte centralisation des processus de formulation et de mise en œuvre des projets régionaux, le caractère fragmentaire des instruments mobilisés pour les financer, et le manque d'une vision cohérente au niveau régional sur laquelle axer la coordination des acteurs institutionnels figurent parmi les principaux obstacles à traiter dans ce contexte.

Le programme « Cap vers la décentralisation et le développement intégré des territoires (CAP 2D) » (ci-après le programme) visera à renforcer la capacité des institutions nationales, locales et régionales à élaborer des stratégies régionales intégrées et inscrites de manière cohérente et efficiente dans un schéma de développement national. Le programme développera des instruments permettant le financement et la mise en œuvre de ces plans dans un cadre pluriannuel, associant de façon coordonnée les administrations centrales et régionales, collectivités locales et secteur privé.

Cette nouvelle politique sera testée dans huit régions pilotes<sup>2</sup>, identiques à celles du nouveau programme d'appui au secteur privé et à la formation professionnelle en cours d'adoption par la Commission (programme IRADA).

## **1 CONTEXTE**

### **1.1 Contexte national**

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

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

Au cours des trois dernières années, le contexte politique interne post révolutionnaire, l'instabilité régionale et la crise économique en Europe ont

---

<sup>2</sup> Bizerte, Jendouba, Sidi Bouzid, Sfax, Gabes, Medenine, Gafsa, Kasserine.

fortement affecté les performances socio-économiques de la Tunisie. En 2014, le taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) s'élevait à 2,4% (contre 2,6% en 2013), les investissements étrangers régressant de 20% par rapport à 2010. Ces niveaux sont insuffisants pour diminuer significativement le chômage, lequel s'élevait en 2014, à 14,8% de la population active, avec un taux de chômage affectant particulièrement les jeunes diplômés (31,4%) et les femmes (22,2%)<sup>3</sup>. Le déficit budgétaire atteignait 4,9% du PIB en 2014, portant la dette publique à 52,9%<sup>4</sup> PIB.

En outre, la Tunisie continue à faire face à d'importantes disparités socioéconomiques et régionales, notamment dans les régions de l'intérieur et du sud du pays. Bien que la pauvreté ait presque diminué de moitié en Tunisie entre 2000 et 2010 – le taux de pauvreté est estimé à 15,5% en 2010<sup>5</sup> - et que le pays ait affiché une bonne performance sur plusieurs indicateurs sociaux, les disparités régionales se traduisent par des taux de pauvreté supérieurs à 30 % dans certaines parties du pays. Le taux de chômage élevé a été un des éléments qui a joué un rôle de catalyseur dans la révolution de 2011, en particulier chez les jeunes, qui n'ont pas profité de la croissance relativement soutenue des deux dernières décennies. Bien que la Tunisie soit l'un des pays les plus avancés de la région, la sous-utilisation de femmes qualifiées sur le marché du travail reste également un sujet de préoccupation. À court terme, le principal défi du Gouvernement sera de garantir la paix sociale et la sécurité, conditions préalables au rétablissement de l'activité économique et au retour de la croissance. Le Gouvernement cherche également à établir un environnement favorable à des réformes structurelles, qui permettrait, entre autres objectifs, de réduire le chômage et les disparités régionales, d'introduire des formes de gouvernance participative, et d'améliorer les conditions de vie dans l'ensemble du pays.

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

Le développement régional est depuis longtemps considéré comme un objectif prioritaire de politique publique en Tunisie, conformément à une tradition interventionniste de l'État en matière d'aménagement du territoire et, plus récemment, à des impératifs de préservation de la cohésion territoriale dans un contexte où l'intégration de la Tunisie à l'économie mondiale bénéficiait exclusivement aux régions côtières.

Les plans nationaux de développement (PND)<sup>6</sup> ont continuellement inclus un chapitre consacré au développement régional, déclinant trois types de mesures<sup>7</sup> :

(i) les programmes nationaux,

(ii) les incitations incluses dans le code des investissements,

(iii) les programmes spécifiques régionaux et locaux. Ils étaient complétés par des stratégies détaillées d'aménagement du territoire national développées par le ministère de l'équipement.

---

<sup>3</sup> Institut national de la statistique, avril 2015, Recensement général de la population et de l'habitat.

<sup>4</sup> Ministère des Finances.

<sup>5</sup> Institut national de la statistique (dernières données disponibles).

<sup>6</sup> X<sup>e</sup> (2002-2006), XI<sup>e</sup> (2007-2011) et XII<sup>ème</sup> (2010-2014).

<sup>7</sup> C'est notamment le cas du XIIe plan, rédigé en 2010, et dont les mesures ont été largement reprises dans le plan Jasmin adopté en 2012.

La révolution, en soulignant l'ampleur des inégalités socio-économiques spatiales et la marginalisation de vastes zones du pays, a montré les limites de ce modèle d'intervention. Une remise en cause formalisée dans le cadre du *Livre blanc pour le développement régional (2011)* rédigé sous l'égide du ministre du développement régional et adopté par le Premier ministre de l'époque, M. Essebsi, qui, en décembre 2014, a été élu Président de la République.

D'après ses auteurs, la crainte des revendications politiques a encouragé un processus de centralisation du pouvoir auquel se sont ajoutés, à partir des années 80, les effets d'une politique économique libérale qui a placé la capitale et le littoral au centre des dynamiques de développement mais n'a pas permis d'engendrer d'effets d'entraînements vers les régions de l'intérieur. Un nouveau clivage est/ouest s'est alors ajouté aux disparités traditionnelles entre nord et sud. En termes de gouvernance, la période Ben Ali privilégiait un système "top-down" fortement centralisé. Les plans de développement régional étaient décidés au sein des ministères, sans coordination entre eux, et la répartition des fonds publics n'était pas transparente. Enfin, dans un contexte de prédominance des considérations politiques, la tutelle sur l'ensemble des collectivités locales exercée par des gouverneurs inféodés à Tunis était source de paralysie et d'inefficacité.

Les mandats limités des gouvernements en place et la dégradation rapide de la situation socio-économique dans les régions n'ont toutefois pas permis de s'attaquer à ces problèmes structurels durant la période de transition.

Les autorités ont eu comme objectif premier de préserver la stabilité sociale dans les régions par le biais d'une augmentation drastique des dépenses sociales à destination des populations et/ou des zones géographiques jugées vulnérables<sup>8</sup> et d'une croissance sensible des effectifs des collectivités locales. Des mesures ont également été prises dans le domaine de la fiscalité locale<sup>9</sup> afin de compenser la chute brutale des recettes fiscales et stabiliser les finances des communes.

En revanche, l'utilisation de l'investissement public comme outil de relance économique des régions, bien que maintes fois tentée, n'a eu que peu de résultats (voir section 1.1.3). Une exception concerne le programme d'investissement communal (PIC) qui, avec l'aide de l'UE dans le cadre du programme de renforcement des capacités des collectivités locales (PAC-PRAL) et de la Banque mondiale, a vu une forte augmentation de ses réalisations à partir de 2013, avec des effets non-négligeables sur le tissu économique local.

Finalement, si les mesures à caractère social, prises dans l'urgence, soulèvent des questions de soutenabilité budgétaire, elles ont néanmoins permis de préserver la stabilité sociale et de limiter les effets de la baisse de l'activité économiques sur les revenus. Elles ont également contribué à préserver la viabilité financière et le fonctionnement des collectivités locales. En revanche, elles n'ont pu relancer l'activité privée dans un contexte de hausse rapide de l'économie informelle.

---

<sup>8</sup> Programme AMAL pour les sans-emplois diplômés, aides aux familles nécessiteuses, chantiers à haute intensité de main d'œuvre gérés par le MDICI et les ministères techniques, etc.

<sup>9</sup> Déplafonnement de la taxe locale sur les entreprises, création d'un fonds de péréquation, conditionnement de certains services publics locaux à l'acquittement de l'impôt local.

## **Le nouveau cadre institutionnel des politiques régionales et locales**

La consécration de l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales, organisées en régions et districts à l'échelon intermédiaire et en communes couvrant la totalité du territoire à l'échelon local, fait de la décentralisation – avec l'indépendance de la justice – l'une des avancées majeures de la Constitution en matière de renforcement des institutions démocratiques. La dimension régionale des politiques publiques est également explicitement reconnue par le texte constitutionnel qui inclut l'équilibre entre les régions et la régionalisation parmi les engagements prioritaires de l'Etat. Un chapitre de la Constitution<sup>10</sup> est dédié au pouvoir local.

Ses principes verront dès l'année 2016 un début de concrétisation avec la tenue d'élections locales et régionales<sup>11</sup> au suffrage universel, libre et transparent. Les exécutifs locaux et régionaux seront désormais véritablement indépendants. L'adoption prochaine des lois intérimaires de décentralisation permettra en outre l'introduction progressive d'une autonomie administrative et financière de gestion des communes.

La mise en place de l'ensemble des dispositions constitutionnelles consacrées à la décentralisation se fera naturellement sur une durée sensiblement plus longue, et sera précédée par une période de réflexion sur les choix structurants du projet de décentralisation – en matière de découpage territorial, de relations financières entre Etat et collectivités ou encore de transferts de compétences.

Dans ce contexte, un travail prospectif approfondi des conditions de mise en œuvre de la décentralisation a été confié au ministère de l'intérieur qui a développé des propositions dans le cadre d'une feuille de route qui sera adoptée en Conseil Interministériel fin juin 2015. Ceci marquera la validation politique des priorités formulées au cours des derniers mois par les équipes de l'administration.

Ces évolutions institutionnelles s'accompagnent de la volonté de l'exécutif de revenir à une programmation stratégique à moyen terme des interventions publiques, abandonnée au lendemain de la révolution. Pour ce faire, la formulation d'un nouveau plan de développement couvrant la période 2016-2020, a été confiée au ministère du développement, de l'investissement et de la coopération internationale (MDICI). Une note d'orientation présentant les priorités développées dans le plan sera transmise à l'ARP avant la pause d'été 2015. Le plan devrait quant à lui être présenté à la fin de l'année 2015.

L'un des sept chapitres de la note d'orientation est consacré au développement régional et à la décentralisation. Il est organisé autour de quatre axes :

- (i) faire de la décentralisation un vecteur du développement local et régional ;
- (ii) valoriser les avantages comparatifs des régions et renforcer leur intégration ;
- (iii) impulser la dynamique économique des régions et soutenir leurs capacités compétitives ;
- (iv) améliorer les conditions de vie et désenclaver les régions de l'intérieur.

---

<sup>10</sup> Chapitre VII.

<sup>11</sup> Entendu en Tunisie comme recouvrant les 24 gouvernorats.

La vision développée dans cette note est basée sur le constat que si l'Etat doit rester le responsable de l'aménagement du territoire à travers une démarche renouvelée de cohérence intersectorielle, la refonte de la politique nationale d'aménagement du territoire se fera à la faveur de la régionalisation. L'échelle régionale est en effet la plus pertinente pour opérer le rapprochement des planifications spatiales et socio-économiques. La régionalisation doit toutefois combiner à la fois déconcentration et décentralisation qui représentent les "deux facettes d'une même pièce" et dont il convient d'appréhender les articulations et complémentarités en termes institutionnels, techniques et financiers.

Il est également reconnu que la dimension locale est essentielle pour refonder une politique de développement régional en partant des territoires les plus proches des citoyens. Il est clair, en effet, que les dimensions d'organisation de l'espace, au même titre que les dimensions de développement socio-économiques, sont en jeu au niveau local et appellent des réponses rapides et efficaces. Cette affirmation de la centralité des dimensions régionales et locales pour le développement économique et humain des territoires appellent, en retour, la mobilisation de ressources financières, humaines et organisationnelles significatives en faveur de ces échelons.

Au-delà de ces aspects stratégiques, la note d'orientation inclut des engagements spécifiques du gouvernement sur les mesures nécessaires à court terme à l'application de sa vision en matière de décentralisation et de politiques régionales et locales.

Ces engagements sont particulièrement pertinents au regard des interventions identifiées dans ce programme et constitueront, à ce titre, l'une des bases du dialogue politique qui sous-tendra sa mise en œuvre. Ils incluent les éléments suivants :

- L'appui au processus de décentralisation et au renforcement de la gouvernance locale par l'élaboration d'études et de revues afin de proposer les scénarios possibles pour un nouveau découpage territorial et l'élaboration d'un cadre juridique approprié.
- L'élaboration des textes servant à définir le rôle de l'autorité centrale et des autorités régionales et locales en lien avec les dispositions de la constitution.
- La restructuration des administrations régionales et locales, dans le cadre d'un processus de déconcentration progressif et d'un renforcement de leurs moyens humains afin d'améliorer leur capacité à exécuter et suivre les projets publics et leurs compétences en matière d'offre de services et de planification du développement local.
- La révision des plans d'aménagement du territoire et des stratégies d'investissements publics dans les régions en vue, notamment, d'arriver à une meilleure exploitation de leurs avantages comparatifs et une plus grande intégration avec leur environnement extérieur.
- La revue du cadre juridique et institutionnel et des dispositifs de financement aux niveaux national, régional et local afin de garantir aux régions les ressources nécessaires à l'exercice de leurs mandats.
- L'amélioration du climat des affaires est considérée comme un facteur déterminant de l'attractivité économique des territoires et de la mobilisation de l'investissement. Il constituera, avec le développement du partenariat entre le secteur public et les investisseurs nationaux et étrangers, l'élément central des mesures à portée économique mises en œuvre dans ce cadre.

- La mise en place d'un système de statistiques régionales permettant la fourniture périodique d'information précise et actualisée, couvrant l'ensemble des secteurs et des administrations, afin d'informer la sélection des programmes et projets à caractère régional et/ou local.

Le socle constitutionnel qui sous-tend les politiques de décentralisation – et leurs corollaires en matière de déconcentration – leur donne une crédibilité nouvelle. Celles-ci devraient bientôt se trouver renforcées par l'élection d'exécutifs locaux et régionaux au suffrage universel qui auront à cœur d'utiliser les nouvelles marges de manœuvre en matière d'autonomie de gestion administrative et financière.

Dans le même temps, le processus de formulation du plan 2016-2020, basé sur les orientations présentées ci-dessus, permettra de consolider le consensus au sein de l'administration en faveur de ces réformes, d'en arrêter les modalités et le calendrier d'exécution.

Sur le plan financier, la formulation du plan se traduira par l'adoption, d'ici à la signature de la Convention de financement, d'un cadre macro-économique et budgétaire sur cinq ans faisant apparaître les engagements financiers de l'Etat en faveur des territoires, tant sur le plan des crédits accordés aux projets nationaux mis en œuvre en région, qu'en ce qui concerne les financements affectés aux régions et aux communes. Les mesures prévues dans le cadre de ce programme permettront en outre d'améliorer significativement la fonctionnalité et la lisibilité des engagements budgétaires en faveur de ces échelons géographiques, tant au niveau sectoriel que global.

S'agissant du cadre de suivi et d'évaluation de la stratégie, s'il ne fait pas de doute que des efforts importants seront nécessaires dans les prochaines années, les engagements pris par le gouvernement dans le cadre du 4<sup>ème</sup> programme d'appui à la relance (PAR IV) de l'Union européenne en matière de :

- (i) développement des statistiques régionales ;
- (ii) de renforcement de l'institut national de la statistique dans le cadre d'un jumelage ;
- (iii) de révision de la loi statistique permettant - alliés aux mesures prévues dans ce programme - d'anticiper des améliorations significatives durant sa mise en œuvre.

Ces priorités et leur articulation s'inscrivent parfaitement dans les thématiques qui ont servi de cadre à l'identification et à la formulation de ce programme. Elles reflètent par ailleurs l'émergence d'un consensus sur un certain nombre de constats apparus durant les années de transition. Elles reflètent également les objectifs définis dans le cadre du plan d'action du partenariat privilégié et du cadre unique d'appui 2014-2015 qui se fixe comme objectif spécifique « *d'appuyer la préparation et la mise en œuvre d'une politique et d'une stratégie de développement régional et territorial équilibrée à même de réduire les disparités régionales et de lutter contre la pauvreté* ».

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

La pluralité et l'hétérogénéité des parties prenantes constituent à la fois un défi à la mise en œuvre du programme et la motivation principale présidant à l'un des axes d'intervention du programme.

#### **Au niveau national**



Le MDICI est en charge de la définition et du suivi de la mise en œuvre des politiques de développement régional. Pour ce faire, il a sous sa responsabilité, l'institut national de la statistique et les structures de statistiques publiques et le commissariat au développement régional. Il dispose également de crédits d'investissement lui permettant de mener des actions directement, notamment via les programmes de développement intégrés (PDI) et les programme de développement rural (PDR).

Le ministère de l'équipement est en charge des politiques d'aménagement du territoire. Il intervient également sur tout le territoire pour mettre en œuvre la politique d'équipement de l'Etat (ouvrage d'infrastructure, bâtiments publics, etc.). Le ministère de l'intérieur et le ministère des finances exercent la tutelle administrative et financière des communes et supervisent le financement de leurs investissements par la caisse de prêts et de solidarité aux collectivités locales (CPSCL). Le ministère de l'intérieur est l'institution chef de file dans la mise en œuvre du processus de décentralisation, à travers la direction générale des collectivités locales (DGCPL). Les ministères techniques sont chargés de prendre en compte les aspects spatiaux de leurs politiques sectorielles.

L'absence d'un cadre clair de coordination interministérielle des politiques de développement régional et local nuit fortement à leur efficacité. La fragmentation du système budgétaire (partagé entre le ministère des finances et le MDICI) et des systèmes d'information constituent des obstacles supplémentaires à la cohérence de ces politiques.

L'importance des aspects législatifs et institutionnels confèrent une place prépondérante à l'ARP dans les transformations en cours. Au-delà des aspects à portée nationale (cadre de la décentralisation, etc.), la redevabilité plus importante des députés envers les électeurs de leurs circonscriptions devraient renforcer leur attention sur les impacts territoriaux des politiques décidées à Tunis.

Le manque de coordination au niveau des autorités publiques se retrouve parmi les bailleurs de fonds qui, en l'absence d'initiative de la part du gouvernement, ne se sont jusqu'ici coordonnés que de façon informelle (voir section 3.2).

### **Aux niveaux régional et local**

L'administration déconcentrée est constituée, pour le MDICI, des offices du développement régional et des directions du développement régional chargée d'une fonction de coordination et de suivi des objectifs du plan et, pour les **ministères sectoriels**, des services déconcentrés et des agences sous leur tutelle qui assurent la mise en œuvre effective des politiques publiques. Parmi ceux-ci, les services des ministères de l'équipement et de l'agriculture disposent des moyens les plus importants.

On note un manque général de moyens des administrations déconcentrées qui nuit à leur efficacité. Les problèmes de coordination évoqués plus haut sont par ailleurs amplifiés à cet échelon géographique où les logiques sectorielles priment sur la coordination horizontale. Ce manque de moyen se double d'une grande hétérogénéité des situations d'une région à l'autre.

Les collectivités locales (264 municipalités et 24 gouvernorats) constituent les maillons géographiques de base de l'appareil d'Etat.

Si les municipalités tunisiennes sont très différentes en termes de taille, elles partagent toutes – à des degrés divers – des caractéristiques communes : elles exercent peu de responsabilités, jouent un rôle relativement mineur dans le développement urbain/local, bénéficient d'un pouvoir de décision limité, et n'ont jusqu'à présent développé que des liens limités avec leurs citoyens. Leur contribution économique au PIB national a augmenté au cours de la dernière décennie à un rythme plus lent que l'économie globale et représente actuellement 1,2% du PIB (et moins de 4% des dépenses publiques totales). L'État central dépense 2000 Dinars tunisiens (TND) par habitant (coûts d'exploitation et d'investissement combinés), tandis que les municipalités dépensent 75 TND par habitant. En outre, la part des dépenses municipales dans l'économie a enregistré une baisse relative entre 2002 et 2012. Bien que le PIB ait augmenté de 7,1% et le budget national de 9% par an sur cette période, les recettes municipales ont augmenté de seulement 6,1% par an, soit seulement environ 1% au-dessus des taux d'inflation et de croissance démographique. Parallèlement, la part des investissements publics alloués aux municipalités a chuté de 2 points entre 2002 et 2012 pour atteindre seulement 2%.

De fait, les collectivités locales tunisiennes ont des responsabilités fonctionnelles limitées. En dehors des services administratifs et des services de l'état civil, la collecte des déchets solides municipaux et la construction et l'entretien des réseaux routiers municipaux constituent les services les plus importants fournis par les municipalités. Celles-ci sont également responsables des espaces verts, de certaines installations culturelles et sportives, ainsi que de quelques établissements commerciaux (tels que les marchés de produits alimentaires et les abattoirs). La fourniture d'eau et d'électricité, de même que l'assainissement et le transport urbain, relèvent de la responsabilité de l'État central. Dans chacun de ces domaines, plusieurs acteurs clés sont impliqués (comme les ministères sectoriels ou des opérateurs spécialisés), tandis qu'un rôle consultatif limité est dévolu aux collectivités locales. Compte tenu de la superficie du pays, ce modèle très centralisé d'investissement public a, il est vrai, permis d'assurer un bon accès aux infrastructures de base à la plupart des tunisiens. Cependant, cette centralisation semble aujourd'hui inadaptée compte tenu de la relative maturité économique du pays, des changements politiques intervenus dans les quatre dernières années, ainsi que de la nécessité d'assurer la maintenance des infrastructures et de garantir des services durables et de bonne qualité.

L'essentiel des dépenses municipales est consacré à deux secteurs : la collecte des déchets solides municipaux et les routes municipales (construction et entretien), qui représentent à eux seuls environ 80 % des dépenses municipales totales (dépenses de fonctionnement et d'investissement). De toute évidence, les dépenses des municipalités sont inefficaces et ne donnent pas lieu à la fourniture de services durables et de qualité. De nombreuses activités sont réalisées en régie, avec pour conséquence de gonfler la masse salariale alors que les dépenses d'exploitation et d'entretien restent trop peu importantes. Par exemple, on estime qu'à peu près 70% des équipements municipaux (véhicules, etc.) sont actuellement hors d'usage, ce qui contribue à accentuer davantage la détérioration des services de collecte des déchets (avec une augmentation visible du nombre de détritiques sur les routes et leur revêtement). Au niveau municipal, les besoins d'investissement sont systématisés dans les plans d'investissement communaux (PIC).

Dans le contexte actuel, un certain flou caractérise par ailleurs la relation entre les collectivités territoriales qui n'ont pas de liberté d'administration et les

circonscriptions administratives qui sont des éléments de déconcentration de l'appareil d'Etat. Les collectivités territoriales sont le gouvernorat, la délégation, et la commune. Chaque collectivité territoriale comprend un conseil : conseil régional au niveau du gouvernorat, conseil de développement local au niveau de la délégation et conseil Municipal au niveau communal. Les circonscriptions administratives sont quant à elles au nombre de 4 : gouvernorat, délégation, commune, et secteur à la tête desquelles sont respectivement le gouverneur, le délégué, le maire et le chef de secteur). Enfin, au niveau des zones urbaines non communalisées, une institution consultative, le conseil rural, a été créée pour aider essentiellement le chef de secteur à accomplir sa mission (on en dénombre 49).

La multiplicité des échelons administratifs et la confusion entre circonscriptions territoriales et administratives constituent un obstacle majeur à la décentralisation territoriale et à l'efficacité de mise en œuvre des politiques publiques. Les pouvoirs attribués au gouverneur (exécutif des collectivités territoriales et des circonscriptions administratives) ne laissent de surcroît que peu de marge de manœuvre aux différents intervenants locaux dans le processus de décision publique.

Ces acteurs vont s'engager dans des transformations profondes à l'issue des élections locales et dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation, transformations pour lesquelles nombre d'entre eux ne sont actuellement pas préparés. Ces collectivités locales souffrent en effet d'un manque de personnel qualifié et d'effectifs pléthoriques – suite à l'intégration dans leurs rangs des ouvriers de chantier en 2011 – qui plombent leur masse salariale, et de ressources financières insuffisantes.

Les organisations de la société civile jouent un rôle fondamental à ces trois échelons (national, régional et local) et constituent, à ce titre, un partenaire important. L'UE appuie leurs actions dans ce domaine dans le cadre de programmes dédiés, notamment le programme d'appui à la société civile (PASC).

Les bénéficiaires directs de ce programme seront, au niveau central, les ministères de l'intérieur et du développement, de l'investissement et de la coopération internationale ainsi que le ministère des finances et les ministères de l'agriculture, de l'équipement et de l'enseignement supérieur. Au niveau régional les administrations déconcentrées et les collectivités locales des huit régions pilotes (voir ci-dessus) et, à un degré moindre, de l'ensemble des régions du territoire, bénéficieront en priorité des appuis mobilisés et des mesures appliquées dans le cadre du programme. Les bénéficiaires finaux du programme seront les habitants des huit régions pilotes et, plus généralement, de l'ensemble des régions défavorisées de Tunisie.

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

Même si le manque de compétitivité (salaire, fiscalité, qualification, flexibilité du travail) expliquent une large part des performances décevantes de l'économie tunisienne, l'inefficience institutionnelle<sup>12</sup> et le manque de coordination des acteurs constituent, dans le cas du développement régional, des facteurs aggravants (et souvent dominants) du sous-développement des régions défavorisées.

Les efforts répétés depuis 2011 de réorientation des investissements publics en faveur des régions de l'intérieur montrent clairement que ces maux (inefficience,

---

<sup>12</sup> Une mauvaise gouvernance qui se traduit par un faible impact des institutions politiques et administratives sur la croissance et l'emploi.

manque de coordination), bien plus que le manque de volonté politique ou de ressources financières, sont à la base du peu de résultats des interventions publiques dans les régions. Ainsi, alors que les crédits d'investissement à destination des régions ont cru de 25% par an entre 2011 et 2014<sup>13</sup>, l'augmentation annuelle des dépenses au niveau des régions n'atteignait que 8%. On note également une grande hétérogénéité des performances d'une région à l'autre, le taux d'exécution annuel moyen des dépenses variant de 79% à Zaghouan à seulement 42% à Gabès où l'augmentation des dépenses n'atteint que 3% par an (équivalent à une réduction de près de 15% en dinars constant sur trois ans). En tenant compte du fait que les dépenses dites d'investissement intègrent en fait les paiements de salaires de certaines catégories de personnel des régions (ouvriers de chantiers), on peut en déduire qu'en dépit d'une attention politique, médiatique et administrative sans précédent, les dépenses d'investissement dans les régions ont parfois stagné et, le plus souvent, diminué en dinars constants entre 2011 et 2013.

Les raisons généralement évoquées par les membres de l'administration pour expliquer ce constat tiennent à la mauvaise qualité des projets sélectionnés, à l'absence d'un cadre stratégique permettant de les mettre en cohérence, au manque d'adhésion des populations bénéficiaires faute de réelle consultation sur les infrastructures à faire, et aux multiples problèmes de coordination rencontrés durant leur mise en œuvre, s'agissant notamment des procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique. De ces problèmes multiples, se dégagent cinq types de vulnérabilités :

- Le caractère centralisé des décisions et le manque d'autonomie des acteurs : la grande majorité des décisions d'investissements continue à être prise à Tunis sur une base sectorielle. Il en résulte un processus de planification lent, sans réelle coordination interministérielle, ne prenant que peu en compte les demandes exprimées localement et déconnecté de la phase de mise en œuvre qui est de la responsabilité des régions/ administrations déconcentrées/communes.
- L'absence de stratégies régionales inclusives, reliées aux priorités nationales, handicape le processus de formulation des projets (absence de priorisation des demandes sur une base régionale, manque de critères pertinents de sélection des projets, non prise en compte d'éléments externes aux projets susceptibles d'en influencer la mise œuvre, manque de cohérence/synergie entre les interventions). Plus fondamentalement, en l'absence d'un tel exercice, les principales contraintes au développement – majoritairement d'origines micro-économiques – ne sont pas prises en compte dans la formulation des projets. Or l'amorce de dynamiques endogènes de développement régional est conditionnée à une réduction de ces multiples obstacles. Le rôle du secteur privé et de la société civile est crucial à cet égard, de même qu'une meilleure coordination de l'ensemble des parties prenantes (y compris nationales) dans la formulation de solutions.
- La multiplication des instruments de financement contribue à la fragmentation du système de planification et de suivi des projets et au manque de lisibilité des politiques régionales. En outre, le fonctionnement cloisonné de ces instruments

---

<sup>13</sup> Ministère des finances.

les empêchent d'appuyer certains types de projets (de nature multi-sectorielle ou supra/inter-communale par exemple). Ainsi, alors que la commande publique communale reste inférieure à 2% du PIB et que de nombreuses communes ne disposent pas de l'assise financière suffisante pour gérer seules des projets de taille moyenne, les financements organisés sur une base intercommunale demeurent inexistantes. La situation est similaire s'agissant du financement exclusivement dédié au secteur privé<sup>14</sup>. Les modalités de déploiement des financements à destination des régions se révèlent également peu efficaces. Ainsi, les crédits d'investissement transférés aux régions (50% des dépenses régionales) font l'objet de sous-consommation ou de retards sensibles en grande partie à cause de critères de gestion rigides et d'une gouvernance inadaptée<sup>15</sup>.

- La faiblesse des capacités des acteurs locaux et régionaux constitue l'un des principaux freins à une autonomisation rapide des acteurs publics locaux et au dynamisme du secteur privé. S'agissant des communes et des conseils régionaux, le manque de capital humain et organisationnel constitue un facteur de risque pour la mise en œuvre des processus de décentralisation et déconcentration auquel il importe d'apporter une réponse rapide. Plus généralement, l'analyse de données géographiques fines montre qu'un lien étroit existe entre capital humain, chômage et attractivité des territoires. Une amélioration de la formation, adaptée aux particularismes régionaux, est dans ces conditions un préalable au rétablissement d'une dynamique de croissance des régions.
- La pauvreté des informations statistiques régionales et l'absence d'information désagrégée par régions sur les investissements publics rend tout diagnostic précis de la situation difficile à poser. La formulation de priorités est, dans ces conditions, rarement basée sur des analyses quantitatives. La hausse des inégalités est généralement attribuée à une augmentation des disparités entre les régions. Ainsi, une étude récente<sup>16</sup> montre que c'est au contraire la hausse des disparités à l'intérieur de chaque région qui en est responsable, creusant davantage les inégalités spatiales au niveau national. Ce type d'information est crucial pour orienter les politiques publiques. Il importe également de noter que nombre de statistiques nécessaires à la réalisation de diagnostics régionalisés sont produites à l'état brut mais rarement mises à disposition des décideurs sous une forme exploitable.

Dans ce contexte, les actions identifiées pour ce programme visent :

(i) à améliorer l'architecture institutionnelle et la qualité de la gouvernance des politiques de développement régional dans le cadre du processus de décentralisation et de déconcentration ;

---

<sup>14</sup> Voir le document d'action : Initiatives Régionales d'Appui au Développement économique durable (IRADA).

<sup>15</sup> Les projets sont sélectionnés par les ministères puis transférés aux gouverneurs qui sont chargés de leur exécution sans toutefois disposer des effectifs nécessaires, ce qui les oblige à recourir aux services déconcentrés des ministères dont les objectifs prioritaires se limitent aux seuls projets à caractère national.

<sup>16</sup> Etude cartographique des inégalités réalisée pour le ministère des finances sur financement de l'UE et basée sur des données désagrégées au niveau des Délégations, jusqu'alors inaccessibles.

(ii) à renforcer la capacité des institutions locales et régionales à élaborer des plans de développement inclusifs inscrits de manière cohérente et efficiente dans un schéma de développement national ; et

(iii) à développer et/ou à rationaliser les outils et modalités de financement de ces plans dans un cadre pluriannuel, associant de façon cohérente administrations centrales et régionales, collectivités locales et secteur privé, pour maximiser leur efficacité et initier un processus de développement régional multi-facettes.

(iv) Donner la priorité au renforcement de la gouvernance dans ce secteur constitue donc un préalable au déploiement ultérieur de projets susceptibles de relancer durablement des dynamiques de croissance dans les territoires.

La réalisation de ces objectifs nécessite toutefois d'intervenir auprès d'une pluralité d'acteurs aux niveaux national, régional et local. Dans ce contexte, et au vu des nombreuses innovations à introduire dans le cadre d'un programme relativement court (36 mois), il est proposé de concentrer la mise en œuvre d'une partie des mesures préconisées sur trois secteurs (Équipement, Agriculture et Santé) et huit régions pilotes (Bizerte, Jendouba, Sidi Bouzid, Sfax, Gabès, Medenine, Gafsa, Kasserine)<sup>17</sup>. Ces actions seront menées conjointement avec celles prévues par le programme initiative régionale d'appui au développement économique durable (IRADA) qui cible les mêmes régions, de manière à obtenir le maximum d'impact. Cette vision intégrée sera le précurseur des programmes de développement régional, qui seront mis en place une fois les nouvelles institutions régionales en place et dotées des compétences financières et administratives.

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

### **1.2.1 Valeurs fondamentales**

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

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

---

<sup>17</sup> Les huit gouvernorats ciblés l'ont été sur la base des critères suivants : le niveau de chômage (notamment des diplômés du supérieur), la densité du tissu d'entreprises et d'institutions publiques - à même permettre la mise en œuvre de réformes ambitieuses au niveau régional, la diversité géographiques et de niveau de développement afin de garantir la représentativité des régions sélectionnés.

La tenue d'élections législatives et présidentielles libres, transparentes et inclusives<sup>18</sup> a vu l'installation d'un gouvernement et d'une assemblée législative légitimés par le suffrage universel. Les élections régionales et locales, prévue en 2016, permettront de compléter ce processus de légitimation démocratique des pouvoirs publics nationaux, régionaux et locaux.

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

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

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

### **1.2.2 Politique macroéconomique**

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

Les autorités ont signé un accord avec le Fonds monétaire international (FMI) en juin 2013 afin de rétablir la stabilité macro-économique, diminuer les risques de déstabilisation liés à la fragilité du secteur bancaire et jeter les bases d'un rebond de la croissance à moyen terme. Les principales mesures du programme visent la baisse du déficit budgétaire structurel grâce à une rationalisation de la politique de subventions aux produits énergétiques et des mesures de politique fiscale et le renforcement du secteur financier grâce à une surveillance accrue et modernisée du système financier par la banque centrale, alliée à une restructuration/recapitalisation

<sup>18</sup>

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

des banques posant un risque systémique. Ce programme s'accompagne d'une assistance macro-financière (AMF) de l'Union européenne de 300 millions d'euros, dont une première tranche de 100 millions d'euros a été déboursée en mai 2015. Cette AMF prévoit des mesures complémentaires dans les secteurs bancaires, les finances publiques, impôts, systèmes de ciblage des programmes sociaux, statistiques et facilitation des échanges commerciaux.

Le conseil d'administration du FMI a estimé à l'occasion de la conclusion de la cinquième revue du programme<sup>19</sup> que, malgré des retards dans la mise en œuvre des réformes structurelles, eu égard à la situation politique et sociale troublée, les progrès accomplis dans la mise en œuvre du programme<sup>20</sup> et la conduite de la politique macro-économique ont été satisfaisants.

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

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

Compte tenu de ce qui précède, et du rapport consacré à la situation macroéconomique annexé à ce document d'action, la Tunisie est considérée éligible à l'appui budgétaire, du point de vue de la condition générale de stabilité macroéconomique.

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

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

Sur le plan des réformes, l'UE a mis en place un ambitieux programme d'appui à la gestion budgétaire par objectifs (GBO) constitué d'un appui budgétaire et d'un jumelage. Ce jumelage, engagé en septembre 2011 pour une durée de trois ans et demi, a atteint la plupart de ses objectifs. Des réformes importantes ont été mises en œuvre en matière de nomenclature budgétaire, contrôle financier, comptabilité publique et de prise en compte de la performance. Sa mise en œuvre se conclut par la préparation d'une nouvelle loi organique du budget qui devrait être transmise à l'ARP en octobre 2015. D'autres réformes, mises en œuvre sous l'égide de la Banque

---

<sup>19</sup> <https://www.imf.org/external/french/np/sec/pr/2014/pr14177f.htm>.

<sup>20</sup> Tous les critères de performance prévus pour la troisième revue ont été atteints.



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>21</sup> sur la transparence budgétaire laisse apparaître une évolution positive en matière de transparence ces trois dernières années, notamment au regard du classement de la Tunisie à l'*Open Budget Survey* de 2012<sup>22</sup>. Si des efforts restent à faire s'agissant des délais d'adoption et du champ couvert par la loi de règlement, de même que la situation financière des entreprises du secteur public ou la régularité et la fiabilité des rapports infra-annuels sur l'exécution budgétaire, les progrès sont globalement jugés satisfaisants.

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

## 2 RISQUES ET HYPOTHÈSES

Risques	Niveau de risque	Mesures d'atténuation
Instabilité politique et régionale.	<b>Moyen</b>	Mesures de crise / Facilitation du dialogue politique.
La tenue des élections locales et régionales pourrait être retardée.	<b>Moyen</b>	La gouvernance actuelle des communes et des conseils ruraux, basée sur des délégations spéciales nommées au lendemain de la révolution a atteint ses limites. Dans ces conditions, le consensus en faveur d'une tenue rapide d'élections paraît large et difficile à ignorer.

<sup>21</sup> <http://www.cabri-sbo.org/fr/ressources/blog/759-renforcer-la-transparence-et-la-participation-budgetaire-avec-la-tunisie-postrevolutionnaire>.

<sup>22</sup> [http://www.cabri-sbo.org/images/cabri/work/transparency/budget\\_transparency\\_promotion/mid\\_term\\_review\\_workshop/French/9.%20ibo2012-tunisie\\_francais.pdf](http://www.cabri-sbo.org/images/cabri/work/transparency/budget_transparency_promotion/mid_term_review_workshop/French/9.%20ibo2012-tunisie_francais.pdf).

<p>La méthodologie d'élaboration des fondements juridiques de la décentralisation, basée sur une large concertation, pourrait entraîner des délais importants pour l'élaboration des textes.</p>	<p><b>Moyen</b></p>	<p>Les engagements du Gouvernement en faveur de la décentralisation et la constitution prochaine d'exécutifs locaux élus devraient exercer une pression sur l'administration pour maintenir un rythme de progrès satisfaisant.</p> <p>L'assistance technique mobilisée dans le cadre du programme contribuera à l'encadrement des discussions sur les textes.</p>
<p>La faiblesse des actions interministérielles est illustrative des obstacles qui devront être franchis dans le développement de synergies dynamiques dans le déploiement des politiques publiques.</p>	<p><b>Faible</b></p>	<p>L'amélioration de l'exécution des projets et des politiques publiques constitue une priorité du nouveau gouvernement.</p> <p>Un effort particulier de renforcement de la coordination et du suivi des politiques au niveau régional sera fourni dans le cadre</p>
<p>La courte période dévolue à la formulation du prochain plan quinquennal pourrait ne pas laisser le temps nécessaire à une revue exhaustive des modalités de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques notamment d'investissement au niveau</p>	<p><b>Moyen</b></p>	<p>Un cadre et une méthodologie guidant l'introduction d'ajustements et/ou la formulation de nouvelles actions pendant la mise en œuvre du plan devront être arrêtés.</p>
<p><b>Hypothèses</b></p>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Engagement de l'ensemble des parties prenantes à s'engager dans une démarche participative et inclusive de formulation de stratégies de développement régional.</li> <li>• Les conseils régionaux et les administrations déconcentrées sont en mesure de mobiliser les ressources nécessaires (matérielles, humaines et organisationnelles) pour mettre en œuvre les réformes envisagées.</li> <li>• La stabilité politique et sociale dans les régions d'intervention est préservée.</li> </ul>		

### 3 ENSEIGNEMENTS TIRÉS, COMPLÉMENTARITÉ ET QUESTIONS TRANSVERSALES

#### 3.1 Enseignements tirés

L'évaluation des opérations d'aide budgétaire de la Commission européenne à la Tunisie entre 1996 et 2008 concluait que l'appui budgétaire général (ABG) constituait la méthode la plus appropriée pour soutenir les principales réformes

économiques, avérant être le seul instrument permettant aux partenaires de mettre en place un forum pour un dialogue étroit sur les principaux aspects de la formulation et la mise en œuvre de ces réformes. Les recommandations de l'évaluation soulignent notamment : i) l'importance d'utiliser l'aide budgétaire, non seulement pour appuyer les réformes pour lesquels les plans ont déjà été finalisés, mais aussi pour soutenir celles qui nécessitent des approfondissements durant leur mise en œuvre ; ii) la nécessité d'une assistance technique souple et intégrée à l'AB, permettant un suivi étroit de la mise en œuvre des réformes ; iii) l'opportunité d'utiliser l'appui budgétaire pour parachever les grandes réformes et les étendre à de nouveaux secteurs.

Les programmes multi-bailleurs d'appui à la relance<sup>23</sup> mis en place par l'Union européenne après la révolution de 2011 comportaient un nombre limité de mesures en matière de réduction des disparités régionales et locales. Les quelques actions concrètes prises dans ce cadre ont démontré leur impact très important sur le fonctionnement des communes.

Des enseignements similaires ont été tirés de la mise en œuvre du programme de renforcement des capacités des collectivités locales (PAC-PRAL) qui a permis d'augmenter significativement les niveaux d'exécution des investissements communaux. L'effet de levier créé par ce programme aura permis d'atteindre un niveau d'exécution de 75% à l'issue du programme, alors qu'il n'était que de 35% avant sa mise en œuvre. Cette accélération a eu un impact substantiel sur le cadre de vie des habitants des communes bénéficiaires ainsi que sur l'activité économique, la commande publique locale ayant un effet d'entraînement élevé sur le tissu économique local.

Les leçons tirées de ce dernier programme ont joué un rôle significatif dans l'identification de cette opération et la priorité à accorder au renforcement de l'efficacité institutionnelle et à la coordination des intervenants dans le domaine du développement régional.

### **3.2 Complémentarité, synergie et coordination des donateurs et programmes financés par l'UE**

- La formulation de cette action a été étroitement coordonnée avec celle du programme Initiative régionale d'appui au développement économique durable (IRADA). C'est ainsi que les vulnérabilités liées à la formation professionnelle et au développement du secteur privé citées plus haut seront effectivement traitées dans le cadre d'IRADA. La mise en œuvre conjointe des actions prévues au niveau des régions (stratégies régionales, déploiement de nouveaux instruments de financement, etc.) se fera de manière conjointe. Les deux programmes interviendront dans ce cadre sur huit régions pilotes sélectionnées en fonction de leur représentativité quant à la diversité des enjeux régionaux identifiés (Bizerte, Jendouba, Sidi Bouzid, Sfax, Gabes, Medenine, Gafsa, Kasserine).
- En accord avec les objectifs du programme **PAR IV** portant sur la mise en place - dans un contexte de transition - des préalables à la mise en œuvre d'appuis sectoriels, une série de travaux préparatoires aux activités de ce programme CAP2D seront lancés. Ils incluent la préparation des élections

---

<sup>23</sup> PAR I (2011), PAR II (2012) et PAR III (2013-2014).

locales et régionales, la réalisation d'un diagnostic sur la situation financière des communes, le lancement d'un processus de réduction progressive de la tutelle du ministère de l'intérieur sur les collectivités locales et le déploiement d'un plan de développement des statistiques régionales par l'INS.

- Dans le domaine des finances publiques, le programme d'appui à la gestion budgétaire (PAGBO) et le jumelage d'appui à la GBO contribuent, *inter alia*, à la mise en place d'une réforme importante de la gestion budgétaire. Les avancées réalisées dans le cadre de ces programmes (et leurs successeurs) pourront être mises à profit dans la mise en place de la gestion déconcentrée.
- Dans le cadre du programme régional de coopération transfrontalière, il convient de relever le programme CBC ENPI-MED financé au titre de l'IEVP 2007-2013 et le programme CBC Italie-Tunisie financé au titre de l'IEV 2014-2020.

#### Programmes financés par d'autres bailleurs

- La Banque mondiale (BM) sera le principal bailleur de fonds dans le domaine du développement local pour les années à venir avec le lancement en 2015 d'un programme d'appui à la gouvernance locale et au développement urbain de 300 millions de dollars. Ses trois composantes principales : (i) la fourniture d'infrastructures municipales ; (ii) l'amélioration de l'accès aux infrastructures municipales dans les quartiers populaires et (iii) le renforcement des capacités pour l'amélioration du développement institutionnel et de la redevabilité des collectivités locales. La principale innovation du programme concerne l'introduction de nouvelles modalités de financement du programme d'investissement communal (PIC) offrant une plus grande autonomie aux communes dans les modalités de financement de leurs projets. L'AFD et la BEI s'insèrent dans cette nouvelle architecture du financement du PIC (avec respectivement 30 et 50 millions d'euros de prêts via la caisse de prêts et de solidarité des collectivités locales pour la période 2015-2019). Le nouvel instrument de financement de projets supra-communaux prévu dans le programme CAP2D sera mise en œuvre dans le cadre du PIC et, par conséquent, en étroite coordination avec le programme de la BM.

L'UE appuiera, avec d'autres bailleurs de fonds, la mise en œuvre de la troisième composante du programme PIC qui est actuellement sous-financée au vu des enjeux liés à l'autonomisation des communes dans le contexte de la décentralisation. Pour ce faire, une contribution à la BM sera déployée par celle-ci dans le cadre d'un Trust Fund multi-bailleurs destiné au renforcement des capacités des communes.

- La coopération allemande représente un autre acteur majeur dans les domaines du développement local et régional. La GiZ met en œuvre un programme d'assistance technique en matière de gouvernance régionale et locale avec un budget prévu pour l'année 2014 de 2,8 millions d'euros. Ce programme met en œuvre des actions aux niveaux national, régional et local ainsi que le développement de méthodologies participatives de planification régionale. La KfW identifie actuellement un programme d'appui aux collectivités locales dont le financement serait acheminé via la CPSCL. L'équipement en infrastructure de base des nouvelles communes pourrait figurer parmi ses priorités d'intervention.

- La coopération française met en œuvre deux programmes : (i) dans le domaine de la décentralisation à travers un Fonds de solidarité prioritaire, lancé fin 2013 (600 000 euros sur 3 ans) visant à accompagner la réforme des textes organisant la décentralisation et promouvoir la démocratie locale participative et la bonne gouvernance financière des collectivités locales et (ii) de la formation professionnelle et des finances locales à travers le soutien au Centre de formation à la décentralisation et l'École nationale des finances.
- La Banque africaine de développement finalise actuellement la formulation d'une opération d'appui budgétaire multi-sectorielle pour l'année 2015 qui contiendra des mesures sur la décentralisation et le développement local. A plus long terme (2016-2017), un projet consacré au développement régional est également envisagé.
- Les coopérations néerlandaise, danoise et suédoise mobilisent, à des degrés divers, de l'assistance technique en appui à la formulation et la mise en œuvre du processus de décentralisation.
- L'organisation Cities Alliance, le Fonds arabe de développement économique et social, le PNUD, ainsi que les coopérations suisse, finlandaise, italienne et japonaise sont également actives dans le secteur, de même que de multiples institutions impliquées dans la coopération décentralisée.
- Les organisations de la société civile se développent rapidement au niveau local et constituent déjà une partie prenante importante de la gouvernance locale. Elles font l'objet d'appuis multiples, notamment par l'UE dans le cadre du programme d'appui à la société civile (PASC).

La coordination de ces multiples intervenants est rendue difficile par un manque d'impulsion des autorités dans ce domaine. Une coordination informelle entre bailleurs de fonds, principalement centrée sur l'échange d'information, s'est néanmoins développée sous l'égide de la Banque mondiale et de l'Union européenne. La mise en place d'un fonds fiduciaire multi-bailleurs dédié au renforcement des capacités des communes marquera un premier pas vers l'institutionnalisation de ces échanges et une véritable démarche de coordination des actions de soutien au secteur. Elle s'accompagnera de la mise en place d'un dispositif officiel de dialogue entre bailleurs de fond et partie tunisienne.

### **3.3 Questions transversales**

Dans la mesure où ce programme intervient de manière transversale dans le domaine du développement régional, il est essentiellement axé sur la promotion de la bonne gouvernance aux niveaux national, régional et local. A cet égard, les interventions destinées à améliorer la transparence et le partage d'information, de même que l'appui à la formulation de stratégies intégrées de développement régional contribueront directement, et de façon significative, à cet objectif.

Egalité des genres : l'amélioration du dispositif statistique prévu par le programme inclura un soutien à la collecte de données régionales désagrégées par sexe.

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

### **4.1 Objectifs/résultats**

L'objectif général de ce contrat de réforme sectorielle est d'accompagner la Tunisie dans sa démarche de renforcement du développement territorial et de réduction des disparités régionales et locales.

Les objectifs spécifiques et les résultats attendus sont organisés selon les trois axes d'intervention suivants :

#### **Axe 1. Soutien aux processus de décentralisation et de déconcentration**

##### Logique d'intervention :

La limitation des pouvoirs des autorités régionales et locales est reconnue comme l'une des principales raisons du déséquilibre entre les régions. La faiblesse de la gouvernance régionale et locale qui en résulte représente en effet un obstacle majeur à l'émergence de dynamiques endogènes de développement régional.

L'amorce d'un processus d'autonomisation des collectivités régionales et locales passe, à ce stade, par l'élection d'exécutifs locaux et régionaux légitimés par le suffrage universel et fonctionnant dans le cadre (d'abord limité) d'autonomie administrative et financière prévu par la Constitution. Il devra s'accompagner d'une dynamique équivalente de déconcentration des services de l'Etat.

Le programme appuiera la mise en œuvre de la première phase du processus de décentralisation, qui passe par l'élection des conseils municipaux et régionaux, et contribuera à la préparation des prochaines étapes de la décentralisation (transferts de compétences, revue des relations financières entre Etat et collectivités territoriales, etc.).

L'accompagnement portera principalement sur l'appui à la mise en œuvre des évolutions juridiques et institutionnelles nécessaires au fonctionnement des exécutifs locaux/régionaux, au renforcement des acteurs locaux pour leur donner les moyens d'exercer leurs nouvelles prérogatives et à l'amorce d'une réflexion sur les modalités de réorganisation des administrations centrales et déconcentrées. En s'appuyant sur l'expérience européenne en matière de politique de cohésion régionale, le programme visera également au développement des capacités pour produire périodiquement des analyses, à destination de l'exécutif, mais aussi du parlement, sur la situation des territoires tunisiens, tant en termes socio-économiques que d'aménagement du territoire.

##### OS 1.1. Mise en œuvre de la première phase du processus de décentralisation

Résultats attendus :

- Une feuille de route détaillant le processus et le calendrier indicatif de mise en œuvre de la décentralisation est adoptée par le gouvernement ;
- Les lois intérimaires de gestion administrative et financière des collectivités territoriales sont adoptées par l'ARP ;
- Le gouvernement adopte les décrets permettant la mise en œuvre effective des lois intérimaires.

##### OS 1.2. Appui à la préparation des élections locale et régionale et au renforcement de la gouvernance locale

Résultats attendus :

- La communalisation de 50 zones rurales de plus de 5000 habitants<sup>24</sup> est complétée;
- La refonte du code de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire est réalisée avec l'appui d'un programme de jumelage.

(L'organisation spatiale est aujourd'hui incomplète car strictement limitée aux parties actuellement urbanisées des territoires communaux ce qui favorise notamment le développement de l'habitat anarchique et empêche toute approche spatiale intégrée de développement. La refonte du code de l'urbanisme en Tunisie prévoira l'extension des plans d'aménagement urbains actuels à l'ensemble du territoire de chaque commune à l'occasion de leur révision, introduira au niveau de chaque gouvernorat la notion de schémas de cohérence territoriale, document opposable aux plans d'aménagements urbains (PAU) et traduisant les impacts spatiaux de la stratégie régionale de développement territoriale).

- Un rapport de diagnostic des disparités économiques, sociales et territoriales est préparé et présenté par le gouvernement à la commission du développement régional du parlement.

#### OS 1.3. Amorce du processus déconcentration

Résultats attendus :

- Un rapport traitant des mesures nécessaires pour renforcer l'organisation interministérielle et fonctionnelle pour une meilleure gouvernance dans le domaine du développement régional est remis au chef du gouvernement ;
- Le cadre juridique et/ou réglementaire du processus de déconcentration administrative est adopté.

#### OS 1.4. Renforcement des capacités des acteurs locaux

Résultats attendus :

- Les capacités des communes les plus vulnérables sont renforcées grâce au déploiement de ressources mobilisées via un fonds fiduciaire multi-bailleurs administré par la Banque mondiale.

### **Axe 2. Stratégies intégrées de développement régional (testées dans huit régions pilotes)**

Logique d'intervention :

Le manque de coordination des parties prenantes au développement régional constitue un deuxième obstacle majeur à la pertinence et l'efficacité des interventions publiques à l'échelon régional et local. Ceci se traduit, notamment, par une absence de partage d'information entre secteurs et entre les échelons local, régional et central et l'absence de territorialisation des dispositions budgétaires. Des difficultés majeures en résultent en matière de diagnostic de la situation, de manque

---

<sup>24</sup> Dans les régions désertiques, la communalisation pourra concerner des zones rurales de moins de 5000 habitants, eu égard à la faible densité de population dans ces régions.

de cohérence dans la formulation de stratégies d'intervention et de coordination des acteurs dans leur mise en œuvre et leur suivi.

#### OS 2.1. Formulation de stratégies intégrées de développement régional

Résultats attendus :

- Huit régions pilotes<sup>25</sup> disposent de stratégies intégrées de développement basées sur l'identification des obstacles à la croissance dans ces régions. Ces stratégies contiennent des mesures transversales destinées à lever les freins à la croissance, tant pour les investissements publics que privés.

Elles identifient dans le cadre d'un processus participatif incluant la société civile, des projets tant publics que privés, qui feront l'objet d'un dialogue structuré avec les autorités nationales.

#### OS 2.2. Définition d'un nouveau schéma national d'aménagement durable du territoire par la direction générale de l'aménagement du territoire au moyen d'un jumelage institutionnel

Résultats attendus :

- Un nouveau schéma national de développement et d'aménagement durable du territoire est élaboré.

#### OS 2.3. Centralisation et diffusion des données relatives aux interventions publiques à caractère régional et local

Résultats attendus :

- Une base de données permettant la centralisation et la diffusion des informations relatives à l'ensemble des projets à caractère régionaux est développée ;
- La mise en œuvre des plans annuels de performance des ministères de l'agriculture, de l'enseignement supérieur et de l'équipement fait l'objet, dans le cadre du déploiement d'une gestion budgétaire par objectifs (GBO), d'un dialogue de gestion formalisé avec les services régionaux des huit régions pilotes. Ceci inclut un suivi régulier de l'exécution budgétaire et de la performance opérationnelle des programmes concernés.
- Dans le cadre de la mise place de la réforme GBO, une nomenclature budgétaire permettant la régionalisation de l'ensemble des dépenses budgétaires est développée.

#### OS 2.4. Finalisation, adoption et mise en œuvre d'une stratégie de développement des statistiques régionales

Résultats attendus :

- La stratégie nationale de développement des statistiques régionales est adoptée par le conseil d'entreprise de l'institut national de la statistique ;
- La stratégie est déployée avec l'appui du jumelage d'appui à l'institut national de la statistique (qui débutera au cours du premier trimestre 2016).

---

<sup>25</sup>

Bizerte, Jendouba, Sidi Bouzid, Sfax, Gabes, Medenine, Gafsa, Kasserine.



### **Axe 3. Développement et rationalisation des outils de financement des investissements à caractère régional et local**

#### Logique d'intervention :

Les dispositifs de financement du développement régional sont multiples, trop centralisés et souvent mal ciblés au vu de la diversité des problématiques régionales à traiter. Les faibles taux de réalisation des projets et le manque d'adhésion des populations bénéficiaires témoignent de ce manque d'effectivité.

Le programme appuiera la réforme de deux des principales sources de financements des projets à caractère régionaux – les dépenses sectorielle transférées aux conseils régionaux et les programmes de développement régionaux financés par le MDICI (PDR, PDI<sup>26</sup>) – et le développement d'un nouveau mécanisme de financement destiné à une classe de projets très peu développée, malgré le rôle déterminant qu'elle pourrait jouer dans l'émergence d'une dynamique locale de développement : les investissements supra-communaux à caractère économique.

Le (re)développement de ces trois sources de financement, mobilisant respectivement des acteurs à l'échelon national, régional et communal, permettra d'appuyer, de façon cohérente, coordonnée et diversifiée, la mise en œuvre des stratégies formulées par les régions.

#### OS 3.1. Développement de nouveaux outils de financement des investissements infrarégionaux

##### Résultats attendus :

- Un mécanisme dédié au financement d'investissements supra-communaux à caractère économique, ou « PIC+ », est créé et déployé.

L'identification et la formulation des projets financés par ce mécanisme seront réalisées à l'initiative de groupements de communes dans le cadre des exercices de préparation des plans annuels de mises en œuvre du programme d'investissement communal (PIC<sup>27</sup>) 2016-2020, dont le PIC+ ne sera qu'une composante supplémentaire. La supervision du processus pourrait être confiée notamment à la Caisse des prêts et de solidarité des collectivités locales (CPSCL) déjà en charge de la mise en œuvre du PIC.

#### OS 3.2. Rationalisation des outils de financement des investissements à caractère régional existants

- La mise en œuvre d'une partie des crédits ministériels à caractère régionaux fait l'objet d'une charte de gestion adoptée à titre expérimental La mise en place de projets identifiés sous l'égide des Conseils régionaux dans le cadre d'un dialogue de gestion avec les ministères concernés.
- Les programmes de développement régional gérés par le MDICI sont rationalisés.

---

<sup>26</sup> Programme de développement régional et programme de développement intégré.

<sup>27</sup> Plans d'investissement communaux de 5 ans (le PIC actuel couvrant la période 2016-2020), à travers lesquels les municipalités s'engagent à mettre en œuvre des projets d'investissement. Le financement des investissements entrant dans le cadre des PIC est mobilisé à travers les prêts qu'octroie la CPSCL aux municipalités, les subventions de l'État central et par les fonds propres des municipalités.

Cette rationalisation des activités de ces programmes visera notamment à en opérer une consolidation, tout en assurant une meilleure coordination avec les autres interventions – notamment sectorielles – à caractère régional.

## **4.2 Principales activités**

### **4.2.1 Appui budgétaire**

- Le transfert d'un maximum de 35 000 000 EUR si les conditions de décaissement sont remplies ;
- Un dialogue permanent et approfondi avec le gouvernement et les autres parties prenantes sur la mise en œuvre de processus de décentralisation ;
- Un dialogue permanent et approfondi avec le gouvernement sur la mise en œuvre des politiques de développement régional et d'aménagement durable ;
- Un dialogue régulier sur la gestion des finances publiques et la transparence budgétaire ;
- Un suivi des développements macroéconomiques ;
- Un dialogue permanent et approfondi avec le gouvernement sur le contrôle externe, la lutte contre la corruption et la transparence dans la gestion des biens publics ;
- Une coordination continue avec les autres bailleurs faisant des appuis budgétaires et/ou impliqués dans ce secteur ;
- Le suivi des indicateurs des tranches variables.

### **4.2.2 Appui complémentaire**

Etant donné le caractère novateur d'une grande partie des mesures proposées dans le cadre de ce programme, une assistance technique sous forme de contrat de service et de jumelage importante sera mobilisée pour assister les autorités dans leur formulation et leur déploiement (notamment durant les phases pilotes). Les domaines d'intervention envisagés incluent :

- L'accompagnement des processus de décentralisation et de déconcentration, y compris la communalisation du territoire ;
- L'appui aux institutions impliquées dans la formulation d'un nouveau plan d'aménagement du territoire ;
- L'appui aux institutions impliquées dans la formulation d'un nouveau code d'urbanisme ;
- Le développement des statistiques régionales (dans le cadre d'un jumelage financé par le programme P3AT) et la centralisation/consolidation des données budgétaires à caractère régional/local et ;
- La formulation de stratégies régionales de développement dans les huit régions pilotes.

Une composante visant le renforcement des capacités des communes sera mise en œuvre dans le cadre d'une convention de contribution en faveur de la BM pour la gestion d'un fonds fiduciaire multi-bailleurs.

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

Ce programme d'appui budgétaire permettra de soutenir l'agenda de réformes des autorités dans les domaines du développement régional et local et de la décentralisation tel qu'il sera formulé dans la note d'orientation des politiques publiques qui sera soumise à l'ARP à l'été 2015.

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

Ces interventions contribueront à atteindre les objectifs visés par le programme en matière d'amélioration de la gouvernance de ce secteur et de réduction des disparités régionales.

## **5 MISE EN ŒUVRE**

### **5.1 Convention de financement**

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

### **5.2 Période indicative de mise en œuvre**

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

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

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

#### **5.3.1 *Motivation des montants alloués à l'appui budgétaire***

Les montants alloués au titre de l'appui budgétaire sont de 35 millions d'EUR. Ils reposent en premier lieu sur l'identification d'un besoin de financement important de l'État pour mettre en œuvre sa politique, et au-delà, de l'économie tunisienne en 2015 et 2016 - les dernières estimations du FMI tablent en effet sur un déficit du compte courant de 7,5% du PIB - dans un contexte de forte augmentation du ratio de dette publique sur PIB depuis 2011 (52,9% du PIB à fin 2014). Ils se justifient également, au niveau sectoriel, par le coût de certaines des mesures à mettre en œuvre, au premier rang desquelles le mécanisme de financement de projets supra-communautaires dont le coût total pourrait, selon une estimation préliminaire, atteindre 40 millions d'EUR.

#### **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 régional, 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;
- Progrès satisfaisants en ce qui concerne la mise à la disposition du public, en temps utile, d'informations budgétaires exhaustives et fiables.

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

- Adoption d'une feuille de route sur la décentralisation par le gouvernement ;
- Adoption des procédures nécessaires à la mise en place du mécanisme de financement de projets supra-communaux ;
- Adoption des procédures nécessaires à la réforme du système de gestion des ressources transférées aux régions.

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

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

### 5.3.3 *Modalités de l'appui budgétaire*

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

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

### 5.4.1 *Passation de marchés (gestion directe)*

Objet	Type	Nombre indicatif de contrats	Trimestre indicatif pour le lancement de la procédure
Réserve d'expertise pour la mise en œuvre de l'assistance technique dédiée au programme	Services	2	1 <sup>er</sup> trimestre 2016
Contrat de suivi de la mise en œuvre du programme	Services	1	1 <sup>er</sup> trimestre 2016

#### **5.4.2 *Gestion indirecte avec une organisation internationale (Banque mondiale)***

Une partie de la présente action peut être mise en œuvre en gestion indirecte avec la Banque mondiale conformément à l'article 58, paragraphe 1, point c), du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012. Cette mise en œuvre implique la gestion d'un fonds fiduciaire pour le renforcement des capacités des collectivités locales. Ce mode de mise en œuvre se justifie par la nécessité de développer une approche conjointe des appuis au renforcement des capacités des collectivités locales afin de réduire les coûts de transaction.

L'entité en charge réalisera les tâches d'exécution budgétaire suivantes: gestion de l'ensemble des opérations liées à la gestion d'un fonds fiduciaire multi-bailleurs.

L'organisation internationale en charge fait actuellement l'objet d'une évaluation ex ante conformément à l'article 61, paragraphe 1, du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012. L'ordonnateur compétent de la Commission considère que, sous réserve de la conformité à l'évaluation ex ante sur la base du règlement (UE, Euratom) n° 1605/2002 et d'une coopération de qualité établie de longue date avec elle, l'organisation internationale peut être investie de tâches d'exécution budgétaire en gestion indirecte.

#### **5.4.3 *Gestion indirecte avec la République tunisienne***

Une partie de la présente action, concernant deux appels à propositions pour un jumelage d'appui à la formulation d'un nouveau schéma national de développement et d'aménagement durable du territoire et un jumelage d'appui à la formulation d'un nouveau code de l'urbanisme, pourra faire l'objet d'une mise en œuvre en gestion indirecte avec la République tunisienne conformément à l'article 58, paragraphe 1, point c), du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 conformément aux modalités suivantes:

La République tunisienne agit en tant que pouvoir adjudicateur dans le cadre des procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions. La Commission procède à un contrôle ex ante de toutes les procédures de passation de marchés sauf lorsque des devis-programmes sont concernés, en vertu desquels la Commission exerce un contrôle ex ante pour les marchés dont le montant est supérieur à 50 000 EUR (ou inférieur, en fonction de l'évaluation des risques) et peut exercer un contrôle ex post pour les marchés dont le montant maximal est de 50 000 EUR. La Commission procède à un contrôle ex ante des procédures d'adjudication pour tous les contrats de subvention.

Les paiements sont exécutés par la Commission pour les marchés en régie et les contrats dont le montant est inférieur à 300 000 EUR pour les marchés et dont le montant maximal est de 100 000 EUR pour les subventions.

Conformément à l'article 190, paragraphe 2, point b), du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 et l'article 262, paragraphe 3, du règlement délégué (UE) n° 1268/2012 la République tunisienne applique les règles de passation de marchés établies à la deuxième partie, titre IV, chapitre 3, du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012. Ces règles, ainsi que les règles applicables aux procédures d'octroi de subventions conformément à l'article 193 du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012, seront fixées dans la convention de financement conclue avec la République tunisienne.

Les contrats de jumelage comprennent un système de coûts unitaires et des financements à taux forfaitaire, définis dans le manuel de jumelage, pour le

remboursement de l'expertise du secteur public fourni par les administrations des États membres sélectionnés. L'utilisation de ce système de coûts unitaires et des financements à taux fixe, qui dépassent le montant de 60.000 EUR par bénéficiaire d'un contrat de jumelage, est subordonnée à l'adoption d'une décision de la Commission horizontale séparée.

#### **5.4.4 *Passage du mode de gestion indirecte au mode de gestion directe en raison de circonstances exceptionnelles***

En cas d'échec des négociations avec la Banque mondiale, cette partie de la présente action peut être mise en œuvre en gestion directe.

Objet	Type	Nombre indicatif de contrats	Trimestre indicatif pour le lancement de la procédure
Renforcement des capacités des communes	Services	1	1 <sup>er</sup> trimestre 2016

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

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

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

## 5.6 Budget indicatif

Modalités	Montant en EUR	
	Contribution de l'UE	Contribution indicative de tiers
Appui budgétaire - Contrat de réforme sectorielle	35 000 000	s.o.
Objectif - I.2 Appui à la préparation des élections locale et régionale et au renforcement de la gouvernance locale	4 300 000	s.o.
- <i>Appel à propositions pour un jumelage institutionnel d'appui à la formulation d'un nouveau code de l'urbanisme gestion indirecte avec la République tunisienne (5.4.3)</i>	<i>1 300 000</i>	<i>s.o.</i>
- <i>Gestion indirecte avec la Banque Mondiale (5.4.2)</i>	<i>3 000 000</i>	<i>A déterminer</i>
Objectif - II. 2 Définition d'un nouveau schéma national d'aménagement durable du territoire par la Direction Générale de l'Aménagement du Territoire avec l'appui un jumelage financé par l'UE	1 500 000	s.o.
- <i>Appel à propositions pour un jumelage institutionnel d'appui à la formulation d'un nouveau schéma national de développement et d'aménagement durable du territoire (gestion indirecte avec la République tunisienne) (5.4.3)</i>	<i>1 500 000</i>	<i>s.o.</i>
Passation de marchés ( <i>gestion directe</i> ) – enveloppe totale au titre de la section 5.4	1 700 000	
- <i>Réserve d'expertise pour la mise en œuvre de l'assistance technique dédiée au programme</i>	<i>1 500 000</i>	<i>s.o.</i>
- <i>Suivi de la mise en œuvre du programme</i>	<i>200 000</i>	<i>s.o.</i>
Communication et visibilité	300 000	s.o.
Provisions pour imprévus	100 000	s.o.
Audit	100 000	
<b>TOTAL</b>	<b>43 000 000</b>	<b>s.o.</b>

## **5.7 Structure organisationnelle et responsabilités**

Le suivi du programme aura lieu dans le cadre d'un comité de pilotage constitué autour du ministère du développement, de l'investissement et de la coopération internationale, en collaboration avec les ministères, institutions et interlocuteurs parties prenantes<sup>28</sup> au programme. La délégation siège au comité de pilotage du programme en qualité d'observateur.

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

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

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

## **5.8 Suivi des résultats et rapports**

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

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

## **5.9 Évaluation**

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

## **5.10 Audit**

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

---

<sup>28</sup> Telles que reprises au point 1.1.2.



## **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. Une attention particulière sera apportée à la visibilité du programme dans les huit régions pilotes dans lesquelles des stratégies de développement régional intégré seront mises en place. Des actions de communication spécifiques y seront menées.

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

Le plan de communication et de visibilité de l'action ainsi que les obligations contractuelles adaptées seront établis sur la base du manuel de communication et de visibilité pour les actions extérieures de l'Union européenne<sup>29</sup>.

---

<sup>29</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).

## ANNEXE – LISTE INDICATIVE DES INDICATEURS DE RESULTAT (POUR L'APPUI BUDGETAIRE)<sup>30</sup>

Le cadre logique sera actualisé d'ici à la signature de la convention de financement de ce programme sur la base de la disponibilité des données à cette date.

	Logique d'intervention	Indicateurs	Valeurs de référence (y compris année de référence)	Cibles (y compris année de référence)	Sources et moyens de vérification
Objectif général: impact	Réduction de la pauvreté et des disparités régionales	Taux de pauvreté	15,5% (2010)	12% (2017)	Enquêtes consommation, emploi, et autres à définir (INS)
		Disparités régionales en termes de consommation /par habitant	N/A*	N/A*	Enquêtes consommation, emploi, et autres à définir (INS)
		Indice de disparité spatiale (à définir)	N/A* * à déterminer à partir des résultats du recensement 2014	N/A*	Recensement INS consommation, emploi et autres à définir (INS)
		Disparités économiques régionales en termes de PIB régionaux	N/A	N/A	INS

<sup>30</sup> Indiquer «\*» pour les indicateurs correspondant au document de programmation pertinent et «\*\*» pour les indicateurs correspondant au cadre de résultats de l'UE.

	Logique d'intervention	Indicateurs	Valeurs de référence (y compris année de référence)	Cibles (y compris année de référence)	Sources et moyens de vérification
Objectif(s) spécifique(s): effet(s) direct(s)	<b>Axe 1. Soutien aux processus de décentralisation et de déconcentration</b>				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>La gestion des communes et des régions est améliorée, suite à la révision de leurs modalités de gestion et l'élection de conseils régionaux et communaux au suffrage universel</li> </ul>	Proportion et pourcentage de collectivités locales affichant une amélioration des performances d'au moins 70 % telle que mesurée dans leur évaluation de la performance annuelle	0	50 (2018); 70 (2019)	Evaluation de la performance dans le cadre du projet de développement urbain et de gouvernance locale de la BM
	<ul style="list-style-type: none"> <li>La gestion des délégations rurales communalisées est améliorée</li> </ul>	Proportion en pourcentage de collectivités locales issues de délégations rurales affichant une amélioration des performances d'au moins 70 %	0	50 (2019) ; 70 (2020)	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'information des citoyens sur les disparités régionales est améliorée</li> </ul>	Publication périodique d'un diagnostic sur les disparités économiques, sociales et territoriales	0	1 (2018) ; 1 (2020)	Diagnostic sur les disparités économiques, sociales et territoriales
	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'amélioration de la gestion des dépenses à caractère régional par les administrations centrales et déconcentrées accroît la capacité d'absorption des régions</li> </ul>	Montant nominal des dépenses finales d'investissement dans les régions en pourcentage du PIB	N/A	N/A	Lois de finances & Lois de règlement

	Logique d'intervention	Indicateurs	Valeurs de référence (y compris année de référence)	Cibles (y compris année de référence)	Sources et moyens de vérification
	<p><b>Axe 2. Stratégies intégrées de développement régional (testées dans huit régions pilotes)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'amélioration de l'environnement microéconomique et la reprise de l'investissement public et privé accélèrent la croissance en région</li> <li>• L'amélioration de la gestion des dépenses à caractère régional accroît la capacité d'absorption des huit régions cibles</li> <li>• La qualité et la disponibilité de l'information sur les dépenses d'investissement sont améliorées</li> <li>• La qualité et la disponibilité des statistiques régionales et locales sont améliorées</li> </ul> <p><b>Axe 3. Développement et rationalisation des outils de financement des investissements à caractère régional et local</b></p>	<p>Taux de croissance du PIB par tête régional des régions cibles</p> <p>Montant nominal des dépenses finales d'investissement des administrations centrales et des collectivités locales dans les huit régions cibles du programme en pourcentage du PIB</p> <p>Score du Survey de l'Open Budget Project (OBP)</p> <p>Part des données statistiques socio-économiques et d'accès aux services publics désagrégés aux niveaux régional et/ou local</p>	<p>N/A</p> <p>N/A</p> <p>11 (2012)</p> <p>N/A</p>	<p>N/A</p> <p>N/A</p> <p>43 (2017)</p> <p>N/A</p>	<p>Lois de finances &amp; diagnostic sur les disparités économiques, sociales et territoriales</p> <p>Lois de finances &amp; diagnostic sur les disparités économiques, sociales et territoriales</p> <p>Budgets économiques, FMI Survey OBP</p> <p>INS (rapport de mise en œuvre de la stratégie de développement des statistiques régionales)</p>

	Logique d'intervention	Indicateurs	Valeurs de référence (y compris année de référence)	Cibles (y compris année de référence)	Sources et moyens de vérification
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcement de l'économie et de l'emploi en région par la dépense publique au service de projets économiques</li> <li>• Augmentation des investissements régionaux dans les trois secteurs pilotes faisant l'objet de contrats de développement</li> <li>• Augmentation des investissements financés par le MDICI</li> </ul>	<p>Taux de chômage dans les huit régions sélectionnées</p> <p>Dépenses nominales d'investissement à caractère régional des ministères de l'équipement, de l'agriculture et de la santé</p> <p>Dépenses d'investissement à caractère régional du MDICI</p>	N/A	N/A	ONEC, ANETI, INS
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Augmentation du taux d'exécution du budget d'investissement</li> <li>• Augmentation de l'investissement privé dans les huit régions du programme</li> </ul>	<p>Taux d'exécution du budget d'investissement – catégorie "investissement direct"</p> <p>Montant nominal d'investissement (dinars courants)</p>	88% (2014)	2016 (90%), 2018 (95%)	Lois de finance, lois de règlement, rapports d'exécution budgétaire
	<p><b>Produits induits</b></p>		N/A	N/A	INS
	<p><b>Produits directs</b></p> <p><b>Axe 1. Soutien aux processus de décentralisation et de déconcentration</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les décrets permettant la mise en œuvre effective des lois intérimaires sur la décentralisation sont adoptés</li> <li>• La communalisation des délégations rurales de plus de 5000 habitants est achevée</li> </ul>	<p>Décrets publiés par le premier ministre</p> <p>Nombre de zones communalisées par décret</p>	0	50	JORT

	Logique d'intervention	Indicateurs	Valeurs de référence (y compris année de référence)	Cibles (y compris année de référence)	Sources et moyens de vérification
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mise en œuvre du nouveau code de l'urbanisme induit une extension des plans d'aménagement urbains</li> </ul>	Nombre de communes possédant un plan d'aménagement urbain couvrant l'ensemble du territoire communal	0	20	Rapport du ministère de l'équipement, de l'habitat et de l'aménagement du territoire
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De nouveaux instruments réglementaires et juridiques de cadrage du processus de déconcentration administrative sont adoptés</li> </ul>	Instruments juridiques et réglementaires (à déterminer)	0	N/A	JORT
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un diagnostic sur les disparités économiques, sociales et territoriales est élaboré par le gouvernement</li> </ul>	Rapport présenté à la commission du développement régional du parlement	0	1 (2018), 1 (2020)	premier ministre, parlement
	<p><b>Axe 2. Stratégies intégrées de développement régional (testées dans huit régions pilotes)</b></p>				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Huit régions pilotes disposent de stratégies intégrées de développement</li> </ul>	Stratégies régionales	0	8	Publication par les conseils régionaux
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un nouveau schéma national d'aménagement durable du territoire est adopté</li> </ul>	Schéma national d'aménagement durable du territoire adopté	0	1	JORT
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une base de données centralisée des projets à caractère régionaux est développée</li> </ul>	Pourcentage des montants de projets du budget d'investissement couvert par la base de données	0	70%	Rapport de MDICI Lois de finances
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les plans annuels de performance des budgets des ministères de l'équipement, l'agriculture, l'éducation et la santé sont régionalisés</li> </ul>	Plans annuels de performance répondants aux critères en matière de régionalisation	0	3 (2016, 2017, 2018)	Lois de finances

	Logique d'intervention	Indicateurs	Valeurs de référence (y compris année de référence)	Cibles (y compris année de référence)	Sources et moyens de vérification
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une nomenclature budgétaire régionalisée est développée</li> </ul> <p><b>Axe 3. Développement et rationalisation des outils de financement des investissements à caractère régional et local</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le mécanisme PIC+ est mis en place et déployé</li> </ul>	Décret de Nomenclature	0	1	JORT
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Des contrats de développement régional signé entre le Conseil régional et les ministères techniques sont créés et déployés</li> </ul>	Nombre de projets supra communaux développés dans le cadre de la mise en œuvre du compartiment PIC+	0	2 (2017) 8 (2018)	Rapport de la CPSCL
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les programmes de développement régional gérés par le MDICI sont rationalisés</li> </ul>	Montant nominal total engagé au titre des projets supra communaux	0	20 millions TND (2018)	
		Nombre de projets réalisés dans ce cadre contractuel	0	Cibles à déterminer pour 2017/2018	Lois de finances (fascicules budgétaire / rapport annuels de performance)
		Montant moyen de projets financés par les fonds du MDICI	N/A	Cibles à déterminer pour 2017/2018	Rapport du MDICI
		Taux d'exécution moyen des projets	N/A	Cibles à déterminer pour 2017/2018	