

## Fiche action pour la Tunisie

### 1. IDENTIFICATION

Intitulé/Numéro	Programme d'appui à la relance 2 (PAR 2) (ENPI/2012/024-074)		
Coût total	- contribution UE : 68 millions d'EUR - Banque Mondiale (BM) : prêt d'un montant de <i>500 millions d'USD*</i> et garantie d'un montant de <i>500 millions d'USD*</i> - Banque Africaine de Développement (BAD) : prêt d'un montant de <i>350 millions d'USD*</i> * <i>ces montants sont donnés à titre indicatif.</i>		
Méthode d'assistance / Mode de gestion	Programme d'appui budgétaire : - appui budgétaire : gestion centralisée - actions complémentaires : gestion centralisée		
Code CAD	16020	Secteurs	Politique de l'emploi et gestion administrative
	16010		Politique sociale, services sociaux
	15130		Développement légal et judiciaire
	24010		Politique financière et gestion administrative
	25010		Services de soutien aux entreprises et institutions

### 2. MOTIF ET CONTEXTE NATIONAL

#### 2.1. Contexte national et motifs du programme

##### 2.1.1. Situation économique et sociale et analyse de la pauvreté

Suite à la révolution de janvier 2011, la Tunisie s'est engagée dans une période de transition politique. Les premières élections libres et démocratiques, tenues en octobre 2011, ont donné lieu à la mise en place d'une Assemblée Constituante qui a nommé un gouvernement de transition. Les prochaines élections ne sont prévues qu'au plus tôt en juin 2013, lorsque la nouvelle constitution aura été adoptée. Dans ce contexte, le gouvernement a préparé un programme économique et social relativement détaillé pour l'année 2012 et qui fixe également des orientations pour le moyen terme. L'appui budgétaire proposé est donc une réponse à une stratégie nationale de transition. Malgré les importants changements politiques, économiques et sociaux connus par la Tunisie, son administration fait néanmoins preuve d'une capacité à mettre en œuvre des politiques nationales.

Sur le court terme les besoins de financement extérieurs sont considérables, estimés à 2,5 milliards d'EUR au titre de l'année 2012 (hypothèse sur laquelle vient d'être adoptée la Loi de Finance rectificative 2012).

La Tunisie a connu ses plus hauts taux de croissance du PIB depuis des décennies (4,6%) entre 2005 et 2010. L'exposition limitée de son économie aux marchés internationaux de capitaux l'avait isolée d'une grande partie de l'impact de la crise financière mondiale de 2008 et, dès 2010, une stabilisation de la croissance pouvait être observée (3%). Toutefois, si ces bonnes performances se sont traduites par une amélioration de la situation macroéconomique, – faible inflation, désendettement, déficits jumeaux aisément financés – elles n'ont en revanche pas engendré d'amélioration notable des perspectives d'emploi. En effet, étant donné la faible élasticité de l'emploi à la croissance, seuls des taux de croissance très élevés, une meilleure adaptation des qualifications aux besoins du marché du travail et la poursuite d'une stratégie intégrée de l'emploi pourraient permettre une réduction significative et durable du taux de chômage.

Outre ces taux de chômage croissants qui sont devenus une constante dans les économies des pays d'Afrique du Nord, ces derniers ne sont plus en mesure de soutenir les tendances des années 1970 et 1980 marquées par la faible incidence de la pauvreté et des distributions de revenus relativement égalitaires. Jusqu'au Printemps Arabe, les équilibres sociaux ont été maintenus grâce aux subventions, à l'emploi public et aux transferts des travailleurs émigrés. Nonobstant, la perception de la qualité des services publics s'est quand même dégradée en Tunisie, engendrant un sentiment croissant d'injustice et d'impunité liés à la détérioration de la gouvernance publique. Par ailleurs, si la Tunisie a connu une réduction significative de la pauvreté et une amélioration de ses indicateurs sociaux, d'importantes disparités socioéconomiques, notamment régionales, ont subsisté – problèmes au cœur de l'agitation sociale qu'ont connue les villes de Kasserine, Sidi Bouzid et Thala dans la région du centre-est du pays qui compte parmi les régions intérieures les plus défavorisées par rapport à la côte orientale mieux dotée. Il s'ensuit une importante variabilité de la consommation moyenne et de la pauvreté d'une région à l'autre. En 2000, si l'indice national moyen de pauvreté s'élevait à 18,4%, il variait en fait de 6,9% dans le district de Tunis à 30,8% dans le centre-ouest. De même, le chômage est particulièrement aigu dans l'arrière-pays. En moyenne, depuis 2004, le taux de chômage dépasse 22,6% dans les régions de Gafsa, Jendouba, Kasserine et Le Kef. Il s'accompagne d'une segmentation élevée du marché du travail se traduisant, notamment, par un taux élevé de travail informel.

D'un point de vue macroéconomique, les changements politiques majeurs intervenus en Tunisie au mois de janvier 2011 ont provoqué un choc qui l'éloigne provisoirement de sa trajectoire de croissance soutenable à moyen terme. Les résultats provisoires publiés par l'Institut National de Statistiques montrent que ce choc est bien plus important que celui subi en 2009, à l'apogée de la crise économique mondiale. En 2011, le taux de croissance aurait atteint -2,2% alors qu'il était d'un peu plus de 3% en 2009. Le commerce extérieur et l'investissement domestique et étranger ont été sérieusement affectés; le seul moteur de l'activité économique a été la consommation, notamment la consommation publique, qui a cru de plus de 6% (4% en 2009) sous l'effet de différentes mesures sociales et du plan de relance formulé dans le cadre de la première tranche de ce programme, mais

également la consommation privée, soutenue par le relâchement significatif de la politique de crédit de la Banque centrale au cours de l'année 2011.

En 2012, les autorités tunisiennes projettent une croissance de 3,5% qui repose sur l'hypothèse d'une forte reprise de l'investissement (+6,4%) et d'un redressement du solde du commerce extérieur en volume. Selon les estimations des autorités tunisiennes, la croissance devrait faire progresser l'emploi de 1,75%<sup>1</sup>, soit une création d'environ 58 000 emplois – chiffre très insuffisant pour absorber les nouvelles demandes (70 000) et faire reculer le chômage (700 000 chômeurs fin 2011). S'y ajoutent, sur le moyen terme, les difficultés à créer une croissance inclusive y compris dans les régions défavorisées de la Tunisie.

La situation économique et sociale de la Tunisie demeure donc fragile. Des résultats significatifs ont néanmoins été obtenus en 2011 en matière de gouvernance (transparence, accès à l'information, participation de la société civile), d'efficacité des finances publiques, d'actions en faveur des régions défavorisées – même si le bilan concernant l'appui à l'emploi des jeunes et l'employabilité a été plutôt inégal. Mais les modalités du processus de transition démocratique adoptées par la Tunisie<sup>2</sup> rendent les processus visant à concevoir et adopter les réformes nécessaires, et ce dans tous les secteurs, plus lents et plus risqués car dépendant *in fine* de l'aboutissement du processus de transition politique.

Dès lors, l'accompagnement des bailleurs de fonds tout le long du processus devient une condition clé du succès de la transition qui ne devrait pas s'achever avant le deuxième semestre 2013 avec les élections territoriales. Cet accompagnement devra particulièrement contribuer à limiter l'impact des bouleversements en cours sur les équilibres macro-économiques et financiers ainsi que la situation socio-économique du pays, tout en encourageant, dès à présent, la mise en œuvre des réformes indispensables à la consolidation des institutions démocratiques et au retour à un taux de croissance permettant une réduction du chômage et de la pauvreté. Ceci appelle donc à la mobilisation dans des délais restreints de ressources financières exceptionnelles, afin de préserver la stabilité macro-économique, ainsi que de la mise à disposition d'expertise multisectorielle pour aider à la mise en œuvre rapide de mesures garantissant la soutenabilité du processus de transition politique et économique en cours.

### 2.1.2. *Politique nationale de développement*

La Tunisie disposait jusqu'à la révolution d'une stratégie nationale de développement multisectorielle élaborée dans le cadre de la formulation du XII<sup>ème</sup> Plan de développement (2010-2014). A la suite de celle-ci, et étant donné le mandat limité et la courte durée de vie du premier gouvernement provisoire, un programme de relance centré sur l'année 2011 a servi de guide principal à la mise en œuvre des mesures appuyées dans le cadre de la première phase du programme d'appui à la relance (PAR)<sup>3</sup>, mis en œuvre en 2011.

<sup>1</sup> L'élasticité de l'emploi à la croissance est estimée à 0,5.

<sup>2</sup> Le présent gouvernement est le quatrième sur les quinze derniers mois.

<sup>3</sup> C(2011)5964 du 23 août 2011.

L'élection au suffrage universel d'une assemblée nationale constituante et la nomination par cette assemblée d'un second gouvernement de transition a donné lieu à la formulation d'un nouveau *Programme Économique et Social* – incluant cette fois-ci des mesures de court et de moyen terme – présenté par le gouvernement à l'Assemblée Constituante en avril 2012 accompagné d'une Loi de Finance complémentaire pour 2012.

## 2.2. Contexte sectoriel: politiques et défis

### *Le programme économique et social du gouvernement*

Le programme économique du gouvernement repose sur une hypothèse de croissance de 3,5% en 2012 et son accroissement à 7% à partir de 2015 puis 8% en 2017. Il prévoit la création de 75 000 emplois en 2012, dont 25 000 au sein de la fonction publique. Dans ce contexte, les richesses créées amélioreraient le revenu par habitant qui avoisinerait les 9 000 TND en 2012, contre 6 300 TND en 2010.

L'objectif en termes de déficits de la balance des paiements courant et des comptes publics pour 2012 sont, respectivement, de 6,5% et 6,6% du PIB. Le ratio de dette publique sur PIB attendu pour fin 2012 est de 46%, avec un engagement de réduire ces taux dans les années suivantes. L'objectif en termes d'inflation est de la ramener à 3,5% à l'horizon 2016.

Le gouvernement s'emploiera dans le cadre de son programme à développer le potentiel de croissance de l'économie à travers l'augmentation de l'investissement public (+10,6%) dont la part dans le PIB augmentera à 22,3%. Il table également sur une hausse de 4% de la consommation publique, suite aux recrutements supplémentaires prévus pour 2012 dans le secteur public (administrations et entreprises publiques) et l'augmentation continue de la consommation privée (+4,1%).

Le programme prévoit une croissance de 5,8% des exportations de biens et services, grâce à la reprise de la production dans les secteurs sinistrés en 2011 – surtout celui des phosphates – et une augmentation des recettes touristiques de l'ordre de 10%. Les besoins de financement au titre de l'année 2012 sont estimés à environ 19 484 millions de TND dont 11 144 millions de TND de financement intérieur.

Le budget de l'État pour 2012 s'élève à 25 401 millions de TND, en accroissement de 12,6% par rapport aux estimations de 2011. Les ressources proviendront essentiellement des recettes fiscales (15 066 millions de TND), des autres ressources non-fiscales (4 578 millions de TND) qui seront couvertes notamment par des dons (600 millions de TND), des recettes de privatisations ordinaires (100 millions de TND), d'une partie des recettes de la privatisation de Tunisie Telecom (900 millions de TND) et des produits des confiscations des biens indûment acquis par le clan de l'ex-Président (1 200 millions de TND). L'endettement public sera accru de 5 757 millions de TND (contre 6 679 millions de TND inscrits dans la Loi de Finance initiale), portant le stock total de dette publique à 46% du PIB.

Dans le cadre des financements inscrits dans la Loi de Finance complémentaire, – outil principal d'opérationnalisation du programme du gouvernement – les mesures annoncées s'articulent autour de cinq priorités présentées ci-dessous :

*Amélioration du climat d'affaires et renforcement de l'investissement*

Le gouvernement entend entamer à partir d'avril 2012 la révision du système d'incitation à l'investissement et des autres textes y afférents, en vue de les regrouper au sein d'un code unique. Les projets dans les zones industrielles seront exemptés temporairement de la préparation de plans d'aménagement détaillés, pour pallier la lenteur des procédures et l'absence de conseils régionaux élus.

*Renforcement de la démocratie et du système judiciaire*

En ce qui concerne la gouvernance, le gouvernement s'engage à accélérer le rythme des réformes démocratiques, garantir les libertés et les droits de l'homme et parachever le processus de transition démocratique. Il s'engage également à gérer les affaires publiques dans le cadre d'une approche participative associant toutes les composantes de la société civile, incluant la mise sur pied d'un dialogue national sur toutes les questions importantes concernant la situation présente et future du pays.

Le gouvernement a proposé à l'Assemblée Constituante de convoquer les prochaines élections le 23 juin 2013. Afin d'assurer leur légitimité, le gouvernement créera une instance nationale indépendante des élections, une instance nationale indépendante de l'audiovisuel, un conseil national du contrat social et une commission d'experts.

Dans le Plan du gouvernement de mars 2012, des mesures concernant la justice font partie du chapitre "reconstruction de la confiance entre le public et le système judiciaire et le renforcement de son indépendance". Des mesures spécifiques sont prévues pour la rédaction d'un projet de loi réglementant l'instance judiciaire provisoire (Conseil Supérieur de la Magistrature transitoire), la création d'un pôle judiciaire s'occupant des dossiers de corruption, la révision des dispositions pénales, civiles, et financières en vue de renforcer d'avantage les droits de l'homme et d'améliorer l'environnement des affaires.

*La lutte contre la corruption*

Le gouvernement se déclare résolu à lutter contre la corruption, notamment à traiter judiciairement les dossiers en suspens – y compris ceux concernant les avoirs des membres de la famille Ben Ali placés à l'étranger – dans le cadre de mécanismes garantissant la célérité et l'efficacité de la justice. Parmi les mesures envisagées à cet effet, figurent: (i) l'amendement du décret-loi 2011-120 du 14 novembre 2011 portant création de l'instance de lutte contre la corruption afin d'ajuster sa composition, de supprimer ses prérogatives relatives à l'instruction et aux recours contre les décisions prises par ailleurs; (ii) la dotation de l'instance des moyens matériels et humains nécessaires à la réalisation de sa mission et; (iii) la mise en place d'un Pôle judiciaire chargé des affaires de corruption et de prévarication.

*La politique sociale et les mesures en faveur de l'emploi*

Le gouvernement marque sa détermination à mener une politique sociale équitable et solidaire, bénéficiant à toutes les catégories et régions du pays. Il s'agit plus particulièrement de :

- Garantir des sources de revenus pour chaque famille à travers la majoration des allocations sociales (70 à 100 TND par mois) et l'extension du nombre de familles éligibles (porté à 230 000 familles).
- Garantir un logement social pour toute famille dans le besoin grâce au lancement d'un programme de construction de 30 000 logements (pour un coût de 100 millions de TND).
- Renforcer le pouvoir d'achat à travers l'augmentation des salaires les plus bas
- Lutter contre le chômage par l'accélération du rythme de création de nouveaux emplois, notamment dans les régions intérieures et les secteurs à haute employabilité.

### *L'amélioration de la gouvernance et des services publics*

Le gouvernement mettra en pratique les principes de l'« Open data » et de l'« Open government » – y compris au niveau budgétaire – et procèdera à la révision du plan stratégique de l'administration électronique. Il s'engage également à instaurer le régime de travail de cinq jours et de la séance unique dans la fonction publique.

Le gouvernement s'engage notamment à développer le réseau de transport afin de rapprocher les services du citoyen, d'améliorer sa qualité et son coût; d'instaurer la gratuité des soins pour toutes les catégories défavorisées et à développer les infrastructures et équipements sanitaires dans les régions intérieures; et enfin à améliorer la qualité et l'efficacité du système d'enseignement primaire et supérieur en y associant plus étroitement le secteur privé et la société civile.

## **2.3. Eligibilité à l'appui budgétaire**

Malgré les difficultés qu'elle traverse, la Tunisie continue à satisfaire les critères d'éligibilité aux appuis budgétaires. Ce jugement est sous-tendu par les indications fournies par les équipes du Fonds Monétaire International (FMI) qui soulignent, d'une part, la justesse d'ensemble de la politique macro-économique poursuivie par le gouvernement jusqu'ici et, d'autre part, le besoin de fournir les apports financiers extérieurs indispensables à sa mise en œuvre.

Une mission du FMI organisée en mai 2012 au titre de l'Article IV, et dont les conclusions ont été discutées par son conseil d'administration en juillet 2012 permettra de confirmer ces points.

### **1<sup>er</sup> critère : Situation macro-économique**

Grâce à une gestion prudente au cours de la décennie écoulée, qui s'est notamment traduite par une baisse significative de son endettement extérieur, la Tunisie a pu préserver une situation macro-économique saine malgré le choc économique et la révolution. Ainsi malgré une hausse sensible des dépenses publiques en 2011, l'endettement public et extérieur demeurent, à respectivement 44,5% et 58,4% du PIB, inférieurs à ceux de la majorité des pays de la région et, pour le moment, soutenables. La politique monétaire expansionniste de la Banque Centrale en 2011, visant à soutenir l'activité économique et garantir le fonctionnement du secteur bancaire a également été jugée satisfaisante, se traduisant par une hausse

relativement modeste de l'inflation (5,5% au lieu d'environ 4% les années précédentes) et un niveau de réserves en devises supérieures à 3,5 mois d'importations malgré une détérioration significative du solde des paiements courants. Pour 2012, les orientations des autorités en faveur d'une reprise de l'investissement public, notamment en faveur des régions défavorisées, couplées avec la mise en œuvre de mesures structurelles dans les secteurs financiers et des biens et services semblent adéquates. Sur le plan de la mobilisation des revenus domestiques, les performances de la Tunisie sont bonnes. Ainsi, même en 2011, au plus fort de la remise en cause de la légitimité de l'État, les revenus fiscaux ont continué à progresser (+7% par rapport à 2010). Les financements identifiés dans le cadre de la formulation du PAR 2 ainsi qu'auprès des États-Unis et du Qatar devraient permettre de combler le déficit budgétaire à des conditions financières relativement satisfaisantes. Les autorités reconnaissent par ailleurs le caractère exceptionnel du processus de transition, et la nécessité d'opérer, relativement rapidement, un mouvement de normalisation des conditions monétaires et budgétaires pour assurer leur soutenabilité.

Sur la base des performances passées et des orientations du gouvernement, il est considéré que le critère de stabilité macroéconomique est satisfait. La publication du rapport du FMI (Article IV) permettra de confirmer cette analyse.

### **2<sup>ème</sup> critère : politiques et réformes en faveur d'une croissance durable et réduction de la pauvreté**

Le programme du gouvernement auquel il est fait référence au paragraphe précédent, est dans le contexte qui prévaut, en cohérence avec les objectifs de restauration d'une croissance durable, seule à même de permettre un recul du chômage et de la pauvreté qui en découle.

Compte tenu de ces éléments d'appréciation et sur la base des mécanismes de suivi en place, et de la qualité du dialogue stratégique entre le gouvernement et ses principaux partenaires financiers, notamment dans le cadre du programme en cours de définition, ce critère d'éligibilité concernant la politique de développement est satisfait.

### **3<sup>ème</sup> critère : gestion des finances publiques**

Du côté des finances publiques, les autorités ont accéléré le rythme de mise en œuvre des réformes, notamment avec le démarrage de deux jumelages – l'un pour la mise en place d'une gestion budgétaire par objectifs et l'autre pour appuyer la transformation de la Cour des Comptes – qui supposent des changements structurels très profonds des finances publiques. Ceci implique, notamment :

- l'adoption d'une nouvelle loi organique du budget à horizon de 30 mois incluant de nouvelles nomenclatures, réglementations (Gestion Budgétaire par Objectif (GBO)) et dispositifs institutionnels;
- l'adoption de plans d'action pour les réformes de la comptabilité, des systèmes d'information, de la fonction de contrôle administratif et financier et de réforme du système national d'attribution des marchés publics à échéance de deux à huit mois selon les cas;

- la consécration par la Constitution de l'indépendance institutionnelle et fonctionnelle de la Cour des Comptes;
- une revue en profondeur du cadre administratif et de financement des collectivités territoriales (en phase avec les choix adoptés par l'Assemblée Constituante sur la place des communes et des régions);

Sur la base de cette analyse, la pertinence et la crédibilité de la réforme de la gestion des finances publiques sont confirmées de sorte que ce critère d'éligibilité est satisfait.

#### **4ème critère : Transparence budgétaire**

Dans le cadre de ce programme, un effort particulier sera porté sur des mesures concrètes, pouvant être accomplies rapidement dans les domaines de la transparence budgétaire dans le cadre du processus d' "Open Government", et de la rationalisation des procédures guidant l'exécution budgétaire (contrôles des dépenses, attribution des marchés publics, contrôles administratifs).

La Loi de Finance 2012 a été adoptée par l'Assemblée Nationale Constituante le 31 décembre 2011 et publiée au Journal Officiel le 3 janvier 2012 (la traduction en français intervenant trois mois plus tard). La Loi de Finance complémentaire 2012, adoptée début mai 2012 par l'Assemblée Constituante a également été publiée au Journal Officiel le 16 mai 2012.

Enfin, le nouveau gouvernement, issu des élections d'octobre 2011, s'est engagé, dans le cadre du programme présenté en avril 2012, à promouvoir le renforcement de la démocratie, le respect des droits de l'homme et la mise en place de l'état de droit.

Sur la base de la publication du budget de l'État pour les années 2009 à 2012, le critère d'éligibilité "transparence budgétaire" est satisfait.

#### **2.4. Enseignements tirés**

Compte tenu de la complexité de certaines des réformes proposées, du manque temporaire et parfois technique de capacité de l'administration tunisienne et de l'urgence de la mise en œuvre des mesures adoptées, il semble important d'accompagner l'appui financier par une assistance technique complémentaire appropriée, en particulier dans le domaine de l'emploi. Cet appui complémentaire pourra également être mobilisé pour améliorer le dialogue social entre les partenaires – administration, syndicats, entreprises- afin de contribuer à améliorer le climat nécessaire pour une reprise de la croissance, seule à même de favoriser la création d'emploi.

#### **2.5. Actions complémentaires**

Ce programme d'appui aux réformes du gouvernement constitue le prolongement du précédent programme d'appui à la relance<sup>4</sup> initié au lendemain de la révolution de janvier 2011. Il est complémentaire des programmes en cours d'appui à des réformes

<sup>4</sup> C(2011)5964 du 23 août 2011.



spécifiques, comme le programme d'appui à la mise en place d'une gestion budgétaire par objectifs<sup>5</sup> et le programme d'appui à l'éducation, à la formation professionnelle, à l'enseignement supérieur et à l'employabilité des diplômés<sup>6</sup>.

Il est également complémentaire des programmes d'assistance technique tels que le programme d'appui à l'accord d'association (P3A2)<sup>7</sup>, renforcé en 2012 par un nouveau programme d'appui à l'accord d'association et la transition (P3AT)<sup>8</sup> qui accompagnent l'administration et toutes les institutions publiques ou non gouvernementales tunisiennes contribuant à la mise en œuvre de l'Accord d'Association. Dans ce cadre, une série de jumelages a été initiée en faveur de la Banque Centrale (ciblage de l'inflation), de la Cour des Comptes (modernisation des fonctions d'audits et des systèmes internes de gestion), du Ministère des Finances (réforme GBO), de l'Agence Nationale de l'Emploi et du Travail Indépendant, de l'Observatoire National de l'Emploi et des Qualifications ou de la Banque de Financement des Petites et Moyennes Entreprises, à titre d'exemple.

Il s'articule également avec les nouvelles initiatives lancées depuis la révolution pour l'appui aux zones défavorisées, notamment avec ses composantes "microfinance" (financement de nouveaux réseaux)<sup>9</sup> et "santé" (réhabilitation de centres de santé primaire)<sup>10</sup>.

Il comporte enfin un appui à la réforme du secteur judiciaire qui sera complété par un programme spécifique d'appui à ce secteur sur financement SPRING<sup>11</sup>, ultérieurement en 2012. Ce programme devrait se concentrer sur de l'assistance technique aux différents acteurs du secteur judiciaire et sur la réhabilitation d'infrastructures (tribunaux, prisons).

## 2.6. Coordination des bailleurs de fonds

La BAD, la BM et l'UE ont développé un processus de programmation conjointe de leurs programmes d'appui macro-économique très efficace. La formulation de ce programme s'inscrit dans ce cadre. Il prévoit qu'une série d'actions sera identifiée par l'ensemble des bailleurs de fonds. Chaque bailleur mettra en œuvre toutefois sa propre convention de financement avec le partenaire tunisien. L'Agence Française de Développement (AFD), partenaire de la première phase du programme d'appui à la relance, s'est jointe pour cette mission au groupe de bailleurs en tant qu'observateur et a continué à apporter son expertise spécifique dans différents domaines, notamment la microfinance et le capital risque.

Compte tenu du contexte de transition que traverse le pays, cet appui budgétaire sera mis à disposition du gouvernement tunisien en une tranche unique au cours de l'année fiscale 2012 pour chacun des bailleurs de fonds du programme.

<sup>5</sup> C(2007)6421 du 19 décembre 2007.

<sup>6</sup> C(2009)7916 du 21 octobre 2010.

<sup>7</sup> C(2007)6205 du 14 décembre 2007.

<sup>8</sup> C(2012)1439 du 9 mars 2012.

<sup>9</sup> C(2011)6826 du 26 septembre 2011.

<sup>10</sup> 1<sup>ère</sup> partie du PAA 2012 Tunisie en cours d'adoption.

<sup>11</sup> C(2011)6828 du 26 septembre 2011.

### 3. DESCRIPTION

#### 3.1. Objectifs

L'objectif général du programme est d'appuyer la mise en œuvre du programme économique et social du gouvernement tunisien dans le cadre de la transition démocratique par la mise à disposition d'expertise multisectorielle et de moyens financiers d'une ampleur exceptionnelle, afin de préserver la stabilité macro-économique et contribuer à la soutenabilité de la transition en cours.

Les objectifs spécifiques et les éléments clés du programme reprennent la stratégie multisectorielle du gouvernement. Ils sont déclinés autour de trois piliers :

- *Pilier I* : Croissance et emploi;
- *Pilier II* : Développement régional et protection sociale;
- *Pilier III* : Gouvernance.

Il est largement admis qu'une meilleure gouvernance est une condition clé à une reprise de la croissance, elle-même indispensable à la création d'emplois et à un développement plus soutenu des régions défavorisées.

Ces objectifs sont également étroitement liés avec deux des quatre domaines prioritaires d'intervention du plan d'action 2012-2016 pour un Partenariat Privilégié (version provisoire du 13 mars 2012, actuellement en cours de négociation): *État de droit et démocratie* avec notamment le soutien à la réforme de la justice et *Intégration économique et sociale élargie*, en particulier pour l'amélioration du cadre des affaires et des investissements, le rapprochement à l'acquis communautaire et l'adoption d'une stratégie intégrée pour l'emploi et le renforcement du dialogue social.

L'ensemble du programme est en parfaite cohérence avec les deux Communications Conjointes de la Commission Européenne et de la Haute Représentante de l'UE pour les Affaires Etrangères et la Politique de Sécurité "Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée" du 8 mars 2011<sup>12</sup>, et "Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation", du 25 mai 2011<sup>13</sup> par rapport à leurs objectifs de soutenir un développement économique et social durable et inclusif et de soutenir l'approfondissement de la démocratie. Il est conçu en outre pour répondre aux objectifs de la Communication "La future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers"<sup>14</sup> du 13 octobre 2011.

La coordination des travaux sur chacun des trois piliers a été organisée de la manière suivante : croissance et création d'emploi par la Banque Mondiale, développement régional et protection sociale par la Banque Africaine de Développement et gouvernance par l'Union Européenne.

---

<sup>12</sup> COM(2011)200.

<sup>13</sup> COM(2011)303.

<sup>14</sup> COM(2011)638.

### 3.2. Résultats escomptés et principales activités

Les résultats présentés ci-dessous sont constitués de conditions spécifiques de décaissement et de mesures additionnelles pour continuer le dialogue avec le gouvernement tunisien sur un certain nombre de points importants. Une description plus détaillée des conditions spécifiques et des mesures additionnelles se trouvera dans la matrice qui sera annexée à la convention de financement et qui est en train d'être négociée conjointement avec la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement et les autorités tunisiennes.

Le mandat limité du gouvernement actuel rend obligatoire la conclusion d'une opération d'appui budgétaire basée sur une unique tranche pour être en mesure de déboursier en 2012 un volume de fonds en adéquation avec l'étendu des besoins actuels de la Tunisie et nécessite l'identification de conditions spécifiques dont la satisfaction aura un impact rapide sur l'objectif général de l'opération (relance de l'économie) et des modalités d'action permettant une mise en œuvre immédiate ou très rapide (dans la plupart des cas, des dispositions réglementaires ou législatives) tout en continuant à assurer un dialogue avec le gouvernement tunisien pour avancer sur d'autres points importants à travers les mesures additionnelles prévues à cet effet.

#### **Pilier I : Croissance et emploi**

##### *Sous-pilier 1.1 : Amélioration du climat des affaires et de la compétitivité*

Reprise et accélération de la croissance grâce à (i) un allègement réglementaire pour les entreprises et la révision du cadre des procédures collectives de cessation de paiement des entreprises (redressement, liquidation judiciaire/faillite); (ii) des mesures en faveur de la relance du secteur du tourisme (mise en œuvre d'une nouvelle stratégie, restructuration de la dette du secteur); et (iii) l'expansion des partenariats public-privé grâce à la mise en place d'un cadre juridique adéquat.

##### *Sous-pilier 1.2: Secteur financier*

Renforcement de la résilience du secteur et diminution des risques d'instabilité financière par la recapitalisation de la banque STB<sup>15</sup> (la plus exposée des banques publiques), le lancement d'audits stratégiques des banques du secteur public et le renforcement des réglementations prudentielles bancaires.

Amélioration de l'accès au crédit par la mise en œuvre des lois sur la microfinance et le capital investissement adoptées lors du précédent programme; de même que la promotion d'outils et de mesures favorisant l'émergence d'un marché de capitaux plus actif (mise en place d'une courbe des taux).

##### *Sous-pilier 1.3: Marché du travail, programme d'emploi à court terme, dialogue social et enseignement supérieur*

Meilleure insertion des demandeurs d'emploi et diminution du taux de chômage grâce :

- à l'amélioration des politiques actives d'emploi;

<sup>15</sup>

Société Tunisienne de Banque.

- à la facilitation de la participation des femmes au marché du travail;
- et au lancement d'un dialogue social national devant aboutir à un pacte social.

Du montant total du programme PAR 2, une enveloppe de 5 millions d'EUR sera allouée pour appuyer le Ministère de la Formation Professionnelle et de l'Emploi, les structures sous sa tutelle et d'autres partenaires du secteur pour la mise en œuvre du programme du gouvernement en matière d'emploi et d'un ensemble d'actions afin d'accompagner le dialogue avec le gouvernement sur les politiques actives d'emploi. Ces actions porteront notamment sur :

- la réorganisation des services du Ministère et des structures sous sa tutelle et la redéfinition de leurs missions, de leur rôle et de leurs prérogatives;
- la mise en place d'un système de suivi et d'évaluation des politiques actives de l'emploi;
- l'appui au Ministère de la Formation Professionnelle et l'Emploi pour opérationnaliser son programme d'"incitation à l'emploi", remplaçant l'actuel programme AMAL;
- la mise en place d'une stratégie nationale à moyen et long terme pour l'emploi avec la participation de toutes les parties prenantes au niveau national et régional;
- la mise en place de projets pilotes au niveau national et régional (par voie d'appels à proposition) permettant la création d'emploi dans des secteurs et filières non encore suffisamment exploitées;
- le renforcement de la dimension régionale de la gouvernance des politiques actives de l'emploi;
- le renforcement des capacités des partenaires sociaux;
- l'amélioration du contrôle de la qualité des prestations dans l'enseignement supérieur par la mise en place effective des processus d'accréditation et d'évaluation.

## **Pilier II : Développement régional et protection sociale**

### *Sous-pilier 2.1 : Développement régional et collectivités locales*

Renforcement du rôle des collectivités locales par un accroissement de leur autonomie financière grâce à une revue du code de la fiscalité, une simplification des procédures entourant l'engagement de dépenses au niveau local et une plus grande participation des populations locales à la mise en œuvre des budgets communaux.

### *Sous-pilier 2.2 : Programmes de protection sociale et performance des services sociaux*

Amélioration de l'impact, l'efficience et la soutenabilité de la politique sociale nationale par le renforcement des systèmes d'information permettant un meilleur suivi des bénéficiaires de la protection sociale;

Etablissement d'un système d'accréditation et renforcement de l'autonomie des hôpitaux;

Réhabilitation des centres de soins de santé de base dans les 13 régions défavorisées. Ce dernier résultat sera lié à l'engagement de l'État d'allouer, en 2012 et 2013, au Ministère de la Santé des fonds un montant de 8 millions d'EUR pour cet objectif, tel qu'indiqué dans la fiche d'action du programme d'appui aux zones défavorisées "phase 2" (Programme d'action annuel 2012).

### **Pilier III : Gouvernance**

#### *Sous-pilier 3.1 : Finances publiques*

Augmentation de la transparence et de la redevabilité entourant la formulation des politiques publiques par la mise en œuvre de la loi sur l'accès des citoyens aux documents administratifs, le renforcement de la transparence budgétaire et la publication des déclarations de patrimoine des hauts fonctionnaires.

Amélioration de la gestion des finances publiques grâce à une rationalisation des contrôles administratifs et financiers internes et l'adoption d'un plan d'action pour la réforme des marchés publics.

#### *Sous-pilier 3.2 : Justice*

La légitimité des instances judiciaires sera renforcée grâce à l'indépendance accrue des autorités judiciaires suivant l'adoption d'une loi sur l'instance judiciaire transitoire (remplaçant l'actuel Conseil Supérieur de la Magistrature). Cette instance garantira l'inamovibilité des magistrats pendant la période de transition et la mise en place d'une instance judiciaire, élue majoritairement par les magistrats et responsable des nominations, des procédures disciplinaires et de l'assainissement de la profession.

L'impartialité et le professionnalisme des membres du système judiciaire seront renforcés par l'instauration d'un pôle économique-financier d'investigation au sein du tribunal de Première Instance de Tunis.

### **Perspectives à moyen terme du dialogue sur le programme de développement du gouvernement**

L'identification, la formulation et l'évaluation des mesures soutenues dans le cadre de cette opération auront eu lieu entre les mois de mars et de juillet 2012. Ces délais très courts sont imposés d'une part par le contexte très spécifique de la transition politique actuelle en Tunisie, d'autre part par la volonté politique claire des principaux partenaires financiers (BM, BAD et UE) d'apporter un soutien financier exceptionnel au pays au titre de l'année 2012.

Le dialogue initié avec le gouvernement sur son programme de réformes est de qualité et l'engagement du gouvernement sur ces réformes va au-delà de ce qui était attendu initialement. Dans ce contexte, le gouvernement s'engage aussi, avec l'appui de ses partenaires financiers, sur des réformes qui ne pourront être réalisées qu'ultérieurement en 2012 ou 2013. Ainsi le processus de dialogue sur ce programme de développement et de réformes se poursuivra de manière continue à la suite de cet

exercice de formulation pour venir nourrir les prochains programmes d'appui aux réformes.

A titre indicatif, et de manière non exhaustive, ces réformes de moyen terme pourraient notamment inclure les questions suivantes :

- la révision du système des incitations à l'investissement en vue de favoriser les activités à forte valeur ajoutée et contenu technologique, innovatrices et créatrices d'emplois;
- l'amélioration du cadre de la concurrence;
- la réforme du secteur des Télécommunications, Information & Communication en vue d'améliorer l'accès à ces technologies (notamment aux niveaux internationaux et régionaux) et de baisser leurs coûts grâce à une plus grande concurrence;
- la poursuite des réformes dans le domaine de la fiscalité et des finances publiques dans les collectivités territoriales;
- la poursuite des réformes socio-économiques, notamment la mise en œuvre d'une stratégie intégrée du travail et la dynamisation du dialogue social;
- le processus d'autonomisation financière et académique des établissements d'éducation supérieure;
- la promotion de l'établissement de fondations hospitalières;
- la réforme de la gouvernance des entreprises publiques par l'adoption d'un code ou d'une loi à cet effet;
- la poursuite des réformes dans le secteur judiciaire, notamment la modification du code de procédures pénales;
- le renforcement de l'indépendance des médias (presse et audiovisuel) et de la liberté d'expression, dans le respect des standards internationaux.

### 3.3. Risques et hypothèses

Les principaux risques et hypothèses concernent :

Risques et hypothèses	Mesures d'atténuation
<p><b><u>Risque politique</u></b></p> <p>La poursuite du processus de transition démocratique que le peuple tunisien a appelée de ses vœux est une condition essentielle de succès du programme. Il en est de même de l'évolution favorable de la situation dans les pays de la région, au premier rang desquels la Libye. Le présent programme devrait contribuer à accroître les marges de manœuvre du gouvernement de transition et, ainsi,</p>	<p>Le dialogue politique, macro-économique (y compris avec le FMI dans le cadre de la lettre de confort qu'il adressera aux banques multilatérales) et le dialogue sur des affaires sociales devrait grandement réduire ce risque.</p>

<p>contribuer au succès de celle-ci. Dans ces conditions des risques particuliers concernent :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le gouvernement tunisien tarde à réaliser les objectifs formulés dans son programme économique et social, notamment les réformes socio-économiques et l'engagement d'une meilleure gouvernance des programmes,</li> <li>• Des pressions sociales et/ou de nature électorale pourraient contribuer à remettre en cause l'engagement de l'État à maintenir la stabilité macro-économique (par l'intermédiaire, notamment, d'une augmentation des subventions non- ciblées.</li> </ul>	
<p><b><u>Risques socio- économiques</u></b></p> <p><i>La conjoncture économique</i> dont l'évolution, notamment dans sa dimension internationale, aura un impact important sur la capacité des autorités à atteindre leurs objectifs macro-économiques.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Une détérioration rapide de la situation économique à la suite d'une généralisation des troubles sociaux (grèves, sit-ins, occupations) remettrait en cause l'atteinte de la plupart des objectifs du programme.</li> <li>• De la même manière, une détérioration rapide et/ou soutenue de la situation économique internationale (en particulier l'UE et la région MENA<sup>16</sup>) pourrait être déstabilisante.</li> <li>• Le troisième risque majeur du point de vue économique concerne la stabilité du secteur financier qui demeure sous-capitalisé (le FMI a estimé les</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'objectif premier de nombre de mesures formulées dans ce programme, y compris l'accompagnement du dialogue social, consiste à diminuer – le plus rapidement possible – la probabilité de matérialisation d'un tel risque.</li> <li>• Le programme jouera un rôle clé dans l'atténuation des impacts négatifs éventuels sur l'économie tunisienne.</li> <li>• Les mesure incluses dans le programme pour les trois banques les plus exposées – recapitalisation de la STB, Banque Nationale Agricole (BNA), Banque d'Habitat (BH) et lancement d'audits stratégiques de la STB, BNA, BH devraient grandement diminuer les risques de court terme de dérapage de la situation du secteur dans son ensemble. L'adoption de règles prudentielles plus rigoureuses permettra dans le même temps d'entamer la consolidation du secteur bancaire – tant au niveau de sa gouvernance interne que de sa</li> </ul>

16

Middle East and North Africa.

besoins de recapitalisation à 4%) et en proie à une hausse des crédits non-performants et une baisse des dépôts.	structure capitalistique.
---	---------------------------

### 3.4. Parties prenantes

Les parties prenantes incluent principalement les Ministères de l'Investissement et de la Coopération Internationale, des Finances, des Affaires Sociales, de l'Emploi, du Commerce, du Tourisme, de la Justice, de la Santé, du Développement régional et de la Planification, de l'Intérieur, le Premier Ministère et la Banque Centrale ainsi que les autres institutions impliquées dans la surveillance / régulation du secteur financier. Le processus de formulation a été conduit sous l'autorité du Ministère de l'Investissement et de la Coopération Internationale qui a assuré un rôle de coordination très efficace avec l'ensemble des partenaires, garantie d'une forte appropriation des objectifs du programme. En parallèle a été mis en place un processus de consultation de la société civile (y inclus les représentants du secteur privé), en particulier dans le domaine de l'emploi.

### 3.5. Questions transversales

Nombre d'aspects du programme auront des implications sociales substantielles, notamment en matière d'emploi et de développement régional. L'intégration des questions de genre et jeunesse sera particulièrement prise en compte. Ceci est notamment le cas pour ce qui concerne l'adoption de mesures en faveur de l'accès des femmes, notamment des jeunes mères, au marché du travail.

## 4. QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE

### 4.1. Mode de gestion

En ce qui concerne l'appui budgétaire, la gestion sera centralisée. La responsabilité de la Commission portera notamment sur le lancement, le suivi et la coordination du programme avec le bénéficiaire et le siège ainsi que la préparation du décaissement au profit du budget de l'État.

Pour le volet de l'appui complémentaire décrit au paragraphe 3.2 ci-dessus, la gestion sera centralisée.

### 4.2. Procédures de passation de marchés et d'octroi de subvention

#### 1) Contrats

Tous les contrats qui mettent en œuvre la convention de financement doivent être attribués et mis en œuvre selon les procédures et documents standards définis et publiés par la Commission pour la mise en œuvre des actions extérieures, tels qu'en vigueur au moment de la procédure concernée. La participation au marché pour l'action décrite par la présente fiche est ouverte à toutes les personnes physiques et morales visées par le Règlement de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat.

#### 2) Règles spécifiques applicables aux subventions



Les critères de sélection et d'attribution essentiels pour l'octroi de subventions sont définis dans le «Guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures de l'UE». Ces critères sont établis conformément aux principes stipulés au Titre VI "Subventions" du règlement financier applicable au budget général. Toute dérogation à ces principes doit être dûment justifiée, en particulier lorsque.

- Le financement de l'action est intégral (dérogation au principe du cofinancement) : le taux de cofinancement maximal envisageable pour les subventions est de 80%, du total des coûts acceptés de l'action. Un financement intégral ne peut être accordé que dans les cas visés à l'article 253 du règlement de la Commission (CE, Euratom) n°2342/2002 du 23 décembre 2002 établissant les modalités d'exécution du règlement financier applicable au budget général de l'UE.
- Dérogation au principe de non-rétroactivité : une subvention peut être octroyée pour une action ayant déjà commencé si le candidat peut démontrer la nécessité de démarrer l'action avant l'attribution de la subvention, conformément à l'article 112 du règlement financier applicable au budget général de l'UE.

### 4.3. Budget et calendrier indicatifs

La ventilation indicative du montant global par composantes majeures de l'action (en EUR), est indiquée dans le tableau ci-dessous :

Composantes	Montants
1. Appui Budgétaire	63 millions
2. Actions complémentaires :	5 millions:
- <i>contrats de services,</i>	<i>2,5 millions</i>
- <i>contrats de subventions (y compris suite au lancement d'un appel à proposition).</i>	<i>2,5 millions</i>
3. Evaluation, Audit, Visibilité*	-
<b>TOTAL</b>	68 millions

\* Les coûts pour l'évaluation, l'audit et la visibilité seront couverts par les fonds alloués à cette même ligne budgétaire dans le programme d'appui à la relance (PAR).

L'appui budgétaire sera décaissé selon le calendrier indicatif suivant :

Une tranche unique d'appui budgétaire de 63 millions d'EUR qui sera décaissée, sous réserve d'atteinte des résultats escomptés décrits plus haut et de respect des conditions d'éligibilité à l'appui budgétaire sectoriel, à la signature de la convention de financement mettant en œuvre cette décision, et à titre indicatif avant la fin de l'année 2012.

La durée opérationnelle indicative de l'action est de 48 mois.

A titre indicatif, sous le pilier emploi, sont prévus pour 2013 un appel à propositions pour un montant approximatif de 2,5 millions d'EUR et une assistance technique engagée à travers environ 5 contrats de services.

#### **4.4. Suivi de l'exécution et critères de décaissement**

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

Le système de suivi et d'évaluation mis en place dans le cadre du PAR, moyennant le recours à une assistance technique privée, pour appuyer la Délégation de l'UE en Tunisie dans ce processus, en coordination avec les autres institutions partenaires sera mobilisé pour assurer le suivi et l'évaluation de cette nouvelle phase du programme. Des provisions financières suffisantes ont été prévues dans le cadre du PAR, il n'est donc pas nécessaire de prévoir un financement spécifique pour cela dans le cadre de ce nouveau programme.

Les critères de décaissement seront définis en conjonction avec la matrice de conditionnalités qui fera l'objet de la Convention de financement à signer avec le gouvernement tunisien. La plupart des conditionnalités portent sur des mesures à caractère réglementaires, à adopter par le gouvernement ou soumises par le gouvernement pour adoption par l'Assemblée Constituante. Le programme sera mise en œuvre sous réserve du respect de 4 conditions générales (politique nationale, gestion des finances publiques, stabilité macro-économique et transparence budgétaire) et d'une quinzaine de mesures spécifiques. Ces mesures couvriront les domaines de la croissance et de la création d'emplois (en particulier climat des affaires et compétitivité, secteur financier, marché du travail et enseignement supérieur), du développement régional et de la protection sociale et de la gouvernance (en particulier finances publiques et justice). En ce qui concerne l'emploi, outre les indicateurs liés au décaissement, des indicateurs liés à la mise en place d'une stratégie/politique de l'emploi à moyen-long terme seront retenus et suivi non seulement dans le Comité de pilotage, mais également dans le cadre du dialogue politique notamment à travers le sous-comité pertinent.

#### **4.5. Évaluation et audit**

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

#### **4.6. Communication et visibilité**

Des actions de communication sur la réforme et de visibilité de l'appui UE à la réforme seront financées dans le cadre de l'aide complémentaire qui a été engagée au titre du programme précédent (PAR), à l'occasion d'ateliers, de séminaires et de publications le cas échéant.