



Bruxelles, le 7.8.2013
C(2013) 5042 final

DÉCISION D'EXÉCUTION DE LA COMMISSION

du 7.8.2013

modifiant la décision C(2006) 5435 relative au plan de financement en faveur de la Tunisie en 2006 et approuvant le «programme visant à renforcer les capacités des autorités locales»

DÉCISION D'EXÉCUTION DE LA COMMISSION

du 7.8.2013

modifiant la décision C(2006) 5435 relative au plan de financement en faveur de la Tunisie en 2006 et approuvant le «programme visant à renforcer les capacités des autorités locales»

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

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

vu le règlement (CE) no 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat¹, et notamment son article 12 et son article 31, paragraphe 2,

vu le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil² (ci-après le «règlement financier»), et notamment son article 84,

considérant ce qui suit:

- (1) La Commission a adopté le document de stratégie pour la Tunisie et le programme indicatif pluriannuel pour 2005 et 2006³, lequel, à son point 5.1, indique comme prioritaires les réformes économiques.
- (2) La décision C(2006) 5435 de la Commission, adoptée le 17 novembre 2006, a approuvé le «programme d'appui à la compétitivité», qui constituait la seconde partie du plan de financement 2006 en faveur de la Tunisie.
- (3) La présente décision a pour objectif de répondre aux besoins actuels de la Tunisie en renforçant les capacités institutionnelles, techniques et financières des autorités locales du pays conformément aux nouvelles priorités du plan d'action UE-Tunisie pour 2013-2017 en vue d'un partenariat privilégié. Compte tenu de la situation socio-économique actuelle de la Tunisie et de la réorientation des priorités nationales en matière de réforme de l'administration publique à la suite de la révolution, il est proposé de modifier la décision initiale relative au programme d'appui à la compétitivité et d'adapter ses objectifs initiaux (modernisation et rationalisation de l'administration publique nationale) en faveur du renforcement des capacités administratives et financières des autorités locales.
- (4) Le budget total alloué au titre de la présente décision s'élève à 41 000 000 EUR, dont 11 000 000 EUR ont déjà été versés dans le cadre du programme initial d'appui à la compétitivité. Le budget restant sera donc utilisé conformément aux nouvelles conditions et selon le calendrier décrits dans l'annexe de la présente décision.

¹ JO L 310 du 9.11.2006, p. 1.

² JO L 298 du 26.10.2012, p. 1.

³ Décision C(2004) 1201.

- (5) La présente décision remplit les conditions fixées à l'article 94 du règlement délégué (UE) n° 1268/2012 de la Commission du 29 octobre 2012 relatif aux règles d'application du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (ci-après les «règles d'application»).
- (6) Les mesures prévues par la présente décision sont conformes à l'avis du comité IEVP institué en vertu de l'article 26 de l'acte de base,

DÉCIDE:

Article premier

Le programme d'action annuel 2006 en faveur de la Tunisie, partie II, constitué de l'action définie au deuxième alinéa, est approuvé.

L'action, dont la description figure en annexe, est la suivante:

- Programme visant à renforcer les capacités des autorités locales

Article 2

L'annexe de la décision C(2006) 5435 de la Commission est remplacée par l'annexe de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 7.8.2013

Par la Commission
Štefan FÜLE
Membre de la Commission

ANNEXE

Programme visant à renforcer les capacités des autorités locales

ANNEXE

FICHE D'ACTION DU PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES AUTORITÉS LOCALES

1. IDENTIFICATION

Titre/Numéro	Programme de renforcement des capacités des autorités locales Tunisie Numéro CRIS: 2006/18438		
Coût total	Montant total: 41 000 000 EUR Contribution UE: 41 000 000 EUR Dont 11 000 000 EUR déjà payés sous le Programme d'appui à la compétitivité (PAC)		
Appui budgétaire			
Modalités de mise en œuvre / Type d'appui budgétaire	Gestion centralisée Contrat de réforme sectorielle		
Type de code d'aide	A02 – Appui budgétaire sectoriel	Indicateurs	BSAR
Code CAD	40030	Secteur	Développement et gestion urbaine
Appui complémentaire			
Modalités de mise en œuvre / Type d'appui budgétaire	Pas applicable		
Code CAD	-	Secteur	-

2. JUSTIFICATION ET CONTEXTE NATIONAL

2.1. Résumé de l'action et de ses objectifs

Dans le cadre de la réorientation des priorités de la Tunisie en termes de réforme de l'administration publique à la suite de la révolution, il est proposé de procéder à une modification de la décision du programme d'appui à la compétitivité (PAC) afin d'en ajuster les objectifs initiaux de modernisation et de rationalisation de l'administration publique en faveur d'un appui ciblé sur la mise à niveau et la modernisation de l'administration locale. En effet, alors que les nouvelles priorités en matière de réforme administrative rendent les objectifs spécifiques définis dans le cadre du PAC inatteignables à court terme, l'urgence et l'importance des besoins de mise à niveau

des collectivités locales – tant sur les plans financier et institutionnel qu’au niveau des capacités humaine et technique – requièrent la mise à disposition rapide d'une assistance financière et la conduite d'un dialogue politique déterminé afin de stabiliser leur situation.

Le programme d'appui envisagé contribuera de façon décisive à l'adoption de solutions permettant de pérenniser les ressources financières des collectivités locales, ainsi qu'à la mise en place d'outils nécessaires à la formation et à l'appui institutionnel et technique des employés municipaux. Au vu des conditions économiques et sociales difficiles dans la plupart des régions et villes hors du grand Tunis, ces objectifs sont, à juste titre, considérés comme prioritaires par les autorités tunisiennes et justifient l'ajustement des priorités du programme PAC de mise à niveau de l'administration en faveur de ses échelons locaux.

Ces objectifs sont également étroitement liés au cinquième pilier du plan d'action 2013-2017 pour un partenariat privilégié consacré au développement régional et local.

L'ensemble du programme est en parfaite concordance avec les deux communications conjointes de la Commission européenne et de la haute représentante de l'Union européenne (UE) pour les affaires étrangères et la politique de sécurité intitulées «Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée» du 8 mars 2011¹, et «Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation», du 25 mai 2011², par rapport à leurs objectifs de soutenir un développement économique et social durable et inclusif et de soutenir l'approfondissement de la démocratie.

2.2. Contexte national

2.2.1. Principaux défis: réduction de la pauvreté et réalisation d'une croissance durable et inclusive

Depuis le 14 janvier 2011, la transition économique de la Tunisie est caractérisée par l'incertitude et les risques engendrés par l'environnement domestique et le contexte international. Mais, dans le même temps, l'économie tunisienne a bien résisté au choc de la révolution et enregistré en 2012 un taux de croissance estimé à 3,6% après le recul de 2011 (- 1,8 %), malgré le fort ancrage de l'économie tunisienne à une Europe en crise. L'impact significatif de la crise européenne sur les secteurs clés des industries manufacturières, du textile et de l'habillement (- 3,8 %) et des industries mécaniques et électriques (- 1,5 %) a été compensé par la forte progression des activités chimiques (+ 15 %), de raffinage (+ 47,7 %), de l'agriculture (+ 3,9 %), et des services (tourisme et hôtellerie: + 11,7 %).

Malgré le rebond de la croissance en 2012, le défi de l'emploi reste la préoccupation majeure de la Tunisie. En 2011, le taux de chômage moyen était de 18,3 % et de 30,9 % chez les jeunes diplômés. En ce qui concerne les diplômés de l'enseignement

¹ COM(2011) 200 final.

² COM(2011) 303 final.

supérieur, le taux de chômage a atteint 43,8 % en 2011 pour les femmes et 23,7 % pour les hommes. Selon l'Institut national de la statistique (INS), le pays comptait 704 000 chômeurs fin 2011, contre 492 000 fin 2010. L'effet de la récession, associé au retour massif des Tunisiens rapatriés de Libye, explique cette hausse du nombre de chômeurs. Ce chômage, qui tend à être structurel, résulte d'une inadéquation à la fois quantitative (entre les formations supérieures et les besoins du secteur privé) et qualitative (les diplômés n'ayant pas les compétences requises pour intégrer le marché du travail). Cependant, sous l'effet des programmes de recrutement dans le secteur public, le taux de chômage en 2012 affiche une légère baisse et s'établit désormais à 17,6%.

Parmi les défis majeurs auxquels la Tunisie est confrontée figurent les importantes disparités socioéconomiques qui subsistent en dépit d'une réduction considérable de la pauvreté et d'une amélioration des indicateurs sociaux au cours des deux dernières décennies. En décembre 2011, l'INS a entrepris un réexamen complet et une mise à jour de sa méthodologie de mesure de la pauvreté. Le taux de pauvreté est estimé à 15,5 % en 2010, contre 23,3 % en 2005 et 32,4 % en 2000. La baisse du taux de pauvreté entre 2000 et 2010 est expliquée par la croissance de la consommation, qui a été plus élevée pendant cette période parmi les déciles les moins aisés de la population.

La baisse du taux de pauvreté global n'a pas bénéficié aux régions de l'intérieur du pays, qui ont vu leur retard par rapport au reste du pays s'accroître au cours de la dernière décennie. En effet, les analyses de l'INS montrent que la réduction des inégalités au niveau national (l'indice de Gini est passé de 0,37 en 2000 à 0,35 en 2010) s'explique principalement par la baisse des inégalités intrarégionales. En revanche, les inégalités interrégionales enregistrent une hausse, et l'enquête sur les ménages de 2010 confirme que les conditions de vie des citoyens des gouvernorats défavorisés se sont détériorées au cours de la période 2000-2010.

Les sources de ces disparités régionales croissantes sont multiples. Mais parmi celles-ci, la centralisation excessive de l'administration publique, étouffant l'initiative locale – tant au niveau de la formulation et définition des politiques et projets que de leur mise en œuvre – est unanimement reconnue. Au niveau municipal, cela s'est notamment traduit par des dotations financières (fiscalité locale et transferts publics) insuffisantes et mal réparties sur le territoire (les communes des régions dynamiques du littoral étant doublement avantagées par des subventions publiques et une fiscalité favorisant les villes à forte densité économique et les secteurs dits «stratégiques» – tourisme, industries exportatrices, etc.–), ainsi que par des procédures excessivement restrictives pour l'engagement de ces ressources.

Dès lors, le développement régional et local, et, en particulier, leur composante fiscale deviennent un axe prioritaire de la politique économique dans le but de pérenniser les acquis démocratiques de la révolution.

2.2.2. Valeurs fondamentales

Le respect des valeurs fondamentales en matière de démocratie, de droits de l'homme et d'État de droit est au cœur du processus de transition entamé au lendemain de la révolution de janvier 2011 et du débat en cours à l'Assemblée

nationale constituante (ANC) pour l'élaboration d'une nouvelle constitution. Les progrès sont significatifs dans certains domaines comme la liberté d'expression. Dans d'autres domaines, comme la justice, les avancées sont beaucoup plus limitées. À ce stade, néanmoins, les éléments dont on dispose avec la publication des projets de texte constitutionnel sont plutôt positifs. Dans son préambule, le projet de Constitution affirme l'aspiration à la démocratie et au respect des droits de l'homme: «Pour la construction d'un régime républicain démocratique et participatif, où l'Etat est civil et basé sur les institutions, où le peuple est le détenteur du pouvoir qu'il exerce sur la base de l'alternance pacifique et du principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs».

Au niveau de la démocratie locale, l'article 140 stipule ce qui suit: «Les collectivités locales adoptent les mécanismes de la démocratie participative pour garantir la participation des citoyens et de la société civile à l'élaboration de programmes de développement et d'aménagement territorial et au suivi de leur exécution et de leur évaluation, conformément à la loi.»

2.3. Éligibilité à l'appui budgétaire

L'appui budgétaire sectoriel requiert l'existence d'une stratégie de développement sectoriel, la conduite d'une politique macroéconomique assurant une croissance durable et une gestion efficiente et transparente des finances publiques.

2.3.1. Politique sectorielle

En octobre 2012, le gouvernement de transition a défini un programme de développement économique et social, exposé dans la lettre de politique de développement du 8 octobre 2012. Cette stratégie prévoit un ensemble de réformes structurelles sur le moyen et le long terme visant à créer les conditions d'une accélération de la croissance et de la création d'emploi dans un souci d'équilibre régional et de développement inclusif. Elle est articulée autour de cinq piliers: les réformes économiques et sociales, la modernisation des infrastructures, le rééquilibrage régional, le renforcement des secteurs sociaux, de l'éducation et de l'emploi, et la promotion d'un développement durable tenant compte des ressources naturelles.

Au niveau sectoriel, l'axe du développement régional et local s'appuie sur une conception décentralisée de l'État inscrite dans le projet de Constitution (chapitre VII, «Le pouvoir local», annexe 3).

La décentralisation au cœur de la stratégie de développement régional et local se déclinera autour des actions suivantes:

- le renforcement de l'autonomie administrative des régions et des communes dotées de ressources financières et de moyens humains appropriés;
- la réalisation de programmes de développement intégrés et de développement rural;
- la définition et le lancement d'un programme spécifique à chaque région mettant en valeur ses richesses économiques, culturelles et naturelles;

- la réforme des finances locales.

À court terme, la réduction des disparités entre les régions sera favorisée par une répartition équitable des investissements publics selon des critères objectifs, outre l'élaboration des programmes de développements régionaux adaptés aux spécificités et aux ressources propres de chaque région et l'amélioration de l'efficacité des programmes de développement intégré.

Les actions liées aux réformes prévoient également l'encouragement à l'implantation d'investissements productifs dans les régions intérieures et la valorisation de leurs avantages comparatifs. Un effort particulier sera déployé pour la modernisation de l'infrastructure dans les zones rurales et la généralisation des équipements collectifs à toutes les régions du pays pour améliorer les conditions de vie et répondre aux besoins de la nouvelle dynamique régionale.

Sur la base de cette analyse, la politique sectorielle du gouvernement est suffisamment pertinente et crédible pour atteindre les objectifs de ce programme d'appui budgétaire.

2.3.2. Politique macroéconomique

Après la révolution de 2011, la Banque centrale de Tunisie (BCT) a pratiqué une politique monétaire accommodante qui s'est traduite par une baisse du taux d'intérêt directeur de 4,5 % à 3,5 %, une diminution du coefficient de réserve obligatoire de 5 % à 2 %, une dépréciation contrôlée du dinar vis-à-vis de l'euro de 6,1 % entre janvier 2011 et janvier 2013 et la mise à disposition du secteur bancaire d'une grande quantité de liquidités. À l'été 2012, le taux d'intérêt directeur est remonté à 3,75 % tandis que les réserves de change se sont redressées – sous l'effet des déboursements d'appuis budgétaires en fin d'année (1 milliard d'EUR) – pour atteindre 3,5 mois d'importations. La politique monétaire accommodante adoptée pour appuyer la relance de l'activité économique et sécuriser le secteur bancaire, couplée à la hausse du prix des matières premières, ont engendré une hausse de l'inflation qui est passée de 3,5 % en 2011 à 6 % à la fin de 2012.

Parallèlement, une politique budgétaire de relance de l'activité a été mise en œuvre, principalement par une augmentation de la masse salariale du secteur public consécutive à des recrutements massifs conjugués à l'augmentation générale des salaires. Ainsi, le déficit budgétaire global en pourcentage du PIB est passé de 1 % en 2010 à 4,3 % en 2011 et devrait atteindre 5,6 % en 2012. En corollaire, le taux d'endettement, qui était de 40,4 % en 2010, devrait s'établir à près de 45 % en 2012.

Les politiques macroéconomiques qui ne sont pas parvenues à juguler l'excès de demande globale se reflètent dans la détérioration du solde de la balance des paiements courants. Le déficit en pourcentage du PIB est passé de 5,1 % en 2010 à environ 8 % en 2012.

C'est dans ce contexte de détérioration des équilibres macroéconomiques que se situe l'intervention du Fonds monétaire international (FMI) en fin d'année 2012 et la dégradation de la Tunisie prononcée par des agences de notation (Moody's et Standard & Poor's) au début de l'année 2013. La signature d'un accord de

confirmation avec le FMI, d'une durée de deux ans, devrait avoir lieu à la fin du mois de mai 2013. Dans le cas où un accord ne serait pas conclu prochainement, une lettre de confort sera demandée au FMI.

Sur la base de cette analyse, il est conclu que les autorités poursuivent une politique macroéconomique crédible et pertinente, orientée vers une restauration de la stabilité budgétaire et externe ainsi qu'à la soutenabilité de celles-ci.

2.3.3. *Gestion des finances publiques*

Dans le domaine de la gestion des finances publiques, le rapport *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA) de juillet 2010 a montré que la performance de la Tunisie est de bon niveau. Dans la foulée, le jumelage européen relatif à l'appui à la Gestion budgétaire par objectifs (GBO) pour le compte du ministère des finances tunisien, lancé en septembre 2011 pour une durée de trois ans, s'inscrit dans le cadre de réformes en matière budgétaire déjà commencées par la Tunisie, avec notamment la modification de la loi organique en 2004. Il inclut des objectifs ambitieux en termes de réforme de la nomenclature budgétaire, des contrôles financiers, de la comptabilité publique et de la prise en compte de la performance avec, en point de mire, l'adoption d'une loi organique du budget prévue en 2014. D'autres réformes, sous l'égide de la Banque mondiale, touchent la fiscalité et les marchés publics. Enfin, il est prévu de réaliser un second PEFA fin 2013 ou début 2014.

Sur la base des analyses présentées:

- i) la stratégie de réforme est jugée suffisamment pertinente au regard des faiblesses actuelles du système qu'elle devrait permettre de corriger, notamment dans les domaines de l'exécution budgétaire et des marchés publics grâce à la rationalisation des contrôles;
- ii) la stratégie de réforme est jugée suffisamment crédible au regard de la pertinence du séquençage des actions prévues (compte tenu de l'instabilité institutionnelle), du soutien politique qui lui a été manifesté ainsi que des progrès déjà réalisés dans sa mise en œuvre. Il conviendra de s'assurer, par des gestes concrets, de la pérennité du soutien politique et technocratique apporté à cette réforme.

2.3.4. *Transparence budgétaire et financière*

Afin de renforcer la transparence des finances publiques, les autorités tunisiennes ont récemment adhéré au partenariat multilatéral «Open Government». À cet égard, elles se sont engagées, pour la première fois, à publier les informations suivantes sur le budget:

- i) un document de cadrage budgétaire (TOFE) et les perspectives et hypothèses retenues pour le budget, en amont du processus budgétaire, ii) le projet de budget du Gouvernement et des ministères et agences avant la transmission au Parlement, iii) les rapports d'exécution budgétaires mensuels et de fin d'année, iv) un budget citoyen (version vulgarisée du budget), v) à partir de la préparation de budget 2014, la loi de règlement de l'année n-1 accompagnant le projet de budget n+1.

Ces efforts font suite à d'autres mesures prises au lendemain de la révolution pour améliorer la transparence de la gestion des finances publiques (publication systématique des rapports de la Cour des comptes sur son site) et, plus généralement, de l'administration (adoption de la loi d'accès à l'information).

Sur la base de ces considérations, on peut donc considérer que les critères du "point d'entrée" sont remplis.

2.4. Enseignements tirés

Les programmes multi-bailleurs d'appui à la relance PAR 1³ (2011) et PAR 2⁴ (2012) comportent un pilier concernant la réduction des disparités régionales. L'impact des mesures inscrites sur le fonctionnement des communes a été très important. En 2011, un transfert de l'État de 156 millions de dinars tunisiens (DT) a permis de restaurer le fonctionnement des communes des régions de l'intérieur les plus touchées par la révolution. En 2012, le dé plafonnement de la taxe au profit des collectivités locales (TCL, 0,2 % du chiffre d'affaires) a permis de compenser en partie (60 millions DT) les pertes de recettes des communes dues à la révolution. Ainsi, les quelques mesures concrètes prises dans le cadre de ces programmes ont démontré leur efficacité. Néanmoins, la remise à niveau complète des communes nécessite une accélération de la mise en œuvre des réformes proposées dans le cadre de ce programme.

2.5. Actions complémentaires

Ce programme de renforcement des capacités financières et techniques des collectivités locales s'inscrit dans le prolongement des mesures prises en faveur du financement des collectivités locales dans le cadre de la composante «développement régional» des programmes d'appui à la relance (PAR 1 et PAR 2). Il s'articule également avec les programmes d'appui aux zones défavorisées.

Il est également complémentaire des programmes d'assistance technique tels que le programme d'appui à l'accord d'association et à la transition (P3AT)⁵ qui accompagne l'administration et toutes les institutions publiques ou non gouvernementales tunisiennes contribuant à la mise en œuvre de l'accord d'association. Enfin, ce programme est – dans sa composante «finances publiques» – en phase avec les objectifs du programme d'appui à la mise en place d'une gestion budgétaire par objectifs qui coordonne la concrétisation d'une réforme ambitieuse de la gestion des finances publiques.

2.6. Gestion des risques

Les risques (et les hypothèses) principaux concernent:

- la stabilité politique. Le principal risque ou hypothèse est, bien entendu, lié au succès de la transition démocratique que le peuple tunisien a appelée de ses vœux. Il

³ C(2011) 5964.

⁴ C(2012) 8640.

⁵ C(2012) 1439.

est également lié à l'évolution de la situation dans les pays de la région. Le présent programme devrait contribuer à accroître les marges de manœuvre des gouvernements de transition et, ainsi, contribuer au succès de celle-ci;

- la conjoncture économique dont l'évolution, notamment dans sa dimension internationale, aura une incidence importante sur la capacité des autorités à atteindre leurs objectifs macroéconomiques;

- le risque porté par le secteur est lié à la désorganisation institutionnelle, organisationnelle et financière des communes. Le programme jouera un rôle clé dans l'atténuation des retombées négatives éventuelles sur le secteur et, plus généralement, sur l'apaisement des tensions sociales.

3. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DU CONTRAT D'APPUI BUDGÉTAIRE

3.1. Objectifs

L'objectif global du programme est de soutenir la relance économique et la croissance durable, la diminution des disparités régionales et la réduction de la pauvreté dans les communes les plus défavorisées. Le programme contribue à renforcer la gouvernance des communes, l'efficacité de la gestion des finances publiques et, à travers le renforcement des ressources humaines, à réduire les inégalités hommes-femmes.

L'objectif spécifique du programme européen de soutien aux communes est de favoriser la mise à niveau institutionnelle, financière et technique des communes dans la perspective de la décentralisation inscrite dans la Constitution.

Cet objectif spécifique se décline selon quatre piliers principaux:

- la mise à niveau des capacités institutionnelles et techniques, en particulier des communes les plus défavorisées;
- l'optimisation des ressources fiscales et non fiscales des communes;
- la rationalisation des dépenses;
- la restauration des capacités d'autofinancement et d'investissement des communes.

En ce qui concerne les questions transversales, nombre d'aspects du programme auront également des implications sociales – directes et indirectes – substantielles, notamment en matière d'emploi et de développement local. L'intégration des questions d'égalité hommes-femmes et de la jeunesse sera particulièrement prise en compte dans le cadre de la mise à niveau des capacités institutionnelles et techniques des communes et de «repriorisation» et réorientation de leurs dépenses.

3.2. Résultats escomptés

Le principal résultat est la remise à niveau des communes tunisiennes, préalable indispensable à une future décentralisation du pays. Il apporte également une réponse aux défis posés par la révolution tunisienne: l'amélioration des interventions publiques dans les communes et la réduction des inégalités entre les territoires. Le rééquilibrage des dépenses publiques en faveur des régions et des populations défavorisées doit permettre une reprise économique dans les régions de l'intérieur et favoriser le rétablissement d'un climat social apaisé, nécessaire à la transition démocratique. Les principaux résultats par composante sont décrits ci-après.

Premier pilier - Mise à niveau des capacités institutionnelles et techniques, en particulier des communes les plus défavorisées

En ce qui concerne la première composante, des résultats sont attendus, en matière de professionnalisation des agents communaux grâce à la mise en œuvre d'un plan de formation et d'amélioration de la qualité des services rendus par les ouvriers de chantier recrutés en 2011 et en 2012. Dans le même temps, un effort significatif sera consenti pour augmenter le taux d'encadrement des personnels communaux.

Deuxième pilier - Optimisation des ressources fiscales et non fiscales des communes

Le redressement des finances locales passe par l'amélioration du recensement de l'assiette et l'amélioration du recouvrement à travers, notamment, la mobilisation des agents du Trésor.

En ce qui concerne le recouvrement, plusieurs résultats sont attendus dès 2013.

L'élargissement du champ d'application de l'article 13 du code de la fiscalité directe locale (obtention d'un quitus fiscal pour toutes les opérations immobilières, location, achat/vente, enregistrement) contribuera à court terme à restaurer le montant des ressources propres liées à la taxe sur les immeubles bâtis (TIB) au niveau de l'année 2010 et probablement de l'améliorer sensiblement en 2014.

L'effort en matière de recouvrement doit également porter sur les redevances des concessions de marchés municipaux. En 2013, le résultat attendu est l'amélioration de la transparence dans l'attribution des marchés et, en 2014, l'obtention d'un montant de redevances comparable à celui enregistré avant la révolution.

Enfin, force est de constater que les occupations provisoires du domaine public se sont multipliées depuis la révolution dans des conditions de concurrence déloyale vis-à-vis des commerces fixes, puisque non assujetties pour le moment aux taxes locales. Le principal résultat attendu en 2013 est le recensement de toutes les occupations provisoires du domaine public et, en 2014, le recouvrement de 20% des nouvelles occupations apparues dans ce recensement. Enfin, faute de mobilisation des agents communaux, les taux de recouvrement de nombreuses taxes, en particulier de la publicité, est faible. En ce qui concerne l'évaluation du potentiel des taxes, au cours du premier semestre 2014, des directives doivent être adressées à l'ensemble

des agents communaux afin de pouvoir centraliser les résultats du recensement avant la fin de l'année 2014.

La réduction des disparités régionales en matière de ressources des communes est une priorité stratégique des autorités tunisiennes. La création d'un fonds de coopération des collectivités locales alimenté par le déplafonnement de la TCL (taxe des collectivités locales sur le chiffre d'affaires déplafonnée dans le cadre du programme PAR 2), couplée avec la révision des critères de péréquation du fonds commun des collectivités locales (FCCL), qui est le canal des transferts de l'État sur le titre I au profit des communes, va permettre de réduire les disparités régionales.

En 2013, un autre résultat attendu concerne la mise en place, avec les ressources nouvelles, dont celles issues du déplafonnement de la TCL et de l'augmentation de la surtaxe sur l'électricité, du fonds de coopération des collectivités locales. En 2014, l'incidence de ce fonds sur les ressources fiscales devrait être mesurable. En ce qui concerne le FCCL, en 2013, les nouveaux critères doivent être inscrits dans la loi de finances 2014, permettant un accroissement des ressources des communes défavorisées en 2014.

Troisième pilier - Rationalisation des dépenses des communes pour une meilleure utilisation de l'argent public

Les faiblesses institutionnelles et organisationnelles des communes et le mauvais état des équipements engendrent une qualité médiocre des services publics locaux et un gaspillage des ressources dans une situation financière dégradée, en raison, notamment, du recrutement massif d'ouvriers de chantier en 2011 et 2012. Une série de mesures doit être adoptée en 2013 et 2014 pour redresser une situation qui s'est fortement détériorée depuis la révolution. Les plus importantes concernent le gel des créations d'emplois, la maintenance des matériels d'enlèvement des déchets, la gestion des déchets, l'élaboration d'un schéma de localisation des abattoirs et la réalisation d'audits énergétiques.

Le résultat du gel des recrutements est la maîtrise constatée de la masse salariale en 2014 qui ne doit pas s'accroître au-delà des conventions passées entre l'État et les syndicats.

Pour le matériel d'enlèvement des déchets, le résultat attendu en 2013 est l'inventaire de l'état du matériel roulant et, en 2014, après la conclusion d'un contrat de maintenance, l'amélioration du taux d'utilisation.

Le résultat d'une démarche intercommunale en matière de localisation des abattoirs doit se concrétiser en 2014 par la réalisation d'un audit des abattoirs afin de parvenir à une mutualisation des moyens.

Les résultats attendus des mesures seront stimulés par l'élaboration d'un cadre contractuel entre l'État et les communes. Le résultat attendu dans le cadre de cette mesure est la définition des modalités de la nouvelle politique contractuelle avant la fin du premier semestre 2013 et l'engagement de la procédure de contractualisation au cours du deuxième semestre 2013.

Quatrième pilier - Désendettement des communes les plus défavorisées

La situation financière des communes s'est fortement dégradée depuis la révolution de 2011. Si, fin 2012, l'évolution globale des ressources du titre I est globalement satisfaisante grâce aux transferts de l'État, les ressources propres ne dépassent pas celles de 2009 (357 MDT). Par ailleurs, l'endettement des communes s'est accompagné d'une augmentation des arriérés de paiement qui s'élèvent pour les 26 communes les plus endettées (51 % du total des arriérés) à 83,4 MDT. Ces deux effets croisés se traduisent par un blocage des projets d'investissements communaux (et des coupes dans d'autres dépenses prioritaires dans certaines communes).

Le taux de réalisation du programme d'investissements communaux 2010-2014 est de 35 % fin 2012. Il est proposé, pour atteindre un taux de réalisation de 50 % en 2014, de mettre en place un mécanisme permettant de stabiliser l'endettement des communes bénéficiaires tout en stimulant l'investissement pour les communes dont les projets d'investissements sont bloqués. Ceci pourra se faire, par exemple, via un financement des emprunts correspondant au montant de l'autofinancement débloqué par l'État dans le cadre des lois de finances de 2012 et 2013. En complément, éventuellement, le financement d'autres dépenses contribuant à l'amélioration de la qualité de vie des citoyens (équipements, services connexes, etc.) pourrait également être envisagé pour les communes les plus vulnérables. Ceci nécessitera d'être réalisé dans un cadre contractuel adéquat à déterminer.

Les résultats attendus sont, in fine, l'amélioration de la qualité de vie des citoyens. Ils incluent une hausse substantielle du taux d'exécution du programme d'investissement communal.

3.3. Justification du montant affecté à l'appui budgétaire

Le besoin global de financement de l'économie tunisienne (solde des paiements courants) projeté s'élève à 6,4 milliards de DT en 2013 et 5,8 milliards de DT en 2014.

Les besoins de financement budgétaires projetés de la Tunisie entre 2012 et 2014 sont évalués à 2,9 milliards de DT en 2013 et 2,1 milliards de DT en 2014. Le besoin de financement exceptionnel des communes mesuré par les transferts exceptionnels de l'État, hors apurement de la dette, est de 70 MDT en 2013 et 30 MDT en 2014.

Le programme contribuera à hauteur de 60% du besoin exceptionnel cité ci-avant sur les deux années 2013-2014. Cette participation très significative doit permettre, d'une part, d'assainir les finances communales et, d'autre part, de répondre aux objectifs prioritaires de la Tunisie en matière de réduction des disparités régionales et de la relance de l'activité économique dans les régions de l'intérieur.

3.4. Activités principales

3.4.1. Appui budgétaire

Le dialogue politique engagé à l'occasion de ce programme s'inscrit dans le cadre d'un dialogue structuré, développé avec les programmes d'appui à la relance (PAR 1, PAR 2, PAR 3) lancés à la suite de la révolution de janvier 2011. Le dialogue sera

poursuivi sur les questions de finances locales durant le projet, notamment à l'occasion des missions de suivi du programme. L'inscription des mesures dans la loi de finances complémentaire 2013 et dans la loi de finances 2014 sont des étapes clés dans la concrétisation du dialogue avec les autorités tunisiennes.

3.4.2. Appui complémentaire

Il n'est pas prévu d'appuis complémentaires financés dans le cadre de ce programme. Les appuis éventuels, en dehors des missions de suivi régulières, seront financés dans le cadre de l'assistance technique prévue au titre des programmes d'appui à la relance en cours, lancés à la suite de la révolution. C'est avec l'appui de cette assistance technique que le présent programme a d'ailleurs été formulé.

3.5. Coordination des bailleurs

La coordination avec les autres bailleurs s'effectue dans le cadre des relations régulières avec les bailleurs bilatéraux et dans le cadre de programmes d'appuis budgétaire communs pour les bailleurs multilatéraux (programmes d'appui à la relance). Dans le domaine des finances locales, l'UE s'est investie depuis 2011 dans la mise à niveau des communes. La Banque mondiale a lancé un programme d'étude sur la décentralisation future, la Banque africaine de développement se propose de s'associer à l'UE pour soutenir le domaine du développement régional, tandis que l'Agence française de développement (AFD) s'est engagée dans des programmes de rénovation urbaine. Toutes ces actions sont conduites par l'intermédiaire du ministère de l'investissement et de la coopération internationale (MICI) qui coordonne les programmes des bailleurs. Une attention particulière a été – et continuera d'être – apportée à la mise en adéquation des actions de ce programme avec les orientations liées à la décentralisation. Une collaboration étroite avec la Banque mondiale et l'AFD a, dans ce contexte, été mise en place.

3.6. Parties prenantes

L'ensemble de la population bénéficiera du programme. Au niveau institutionnel, les bénéficiaires sont le ministère des finances, le ministère de l'intérieur, le ministère du développement régional, les communes, la société civile ainsi que les autres institutions associées à la transition (Assemblée nationale constituante).

3.7. Conclusion sur l'équilibre entre risques (2.6) et bénéfiques/résultats escomptés (3.2)

Les bénéfices attendus du programme sont l'amélioration de la capacité institutionnelle et technique des communes et l'activité économique engendrée par le déblocage des projets d'investissement dans le cadre du programme d'investissement communal 2010-2014. Les réformes mises en œuvre avec la participation des citoyens doivent assurer la soutenabilité du redressement des finances locales.

En revanche, l'absence de programme accentuerait les risques d'explosion sociale, notamment dans les communes de l'intérieur qui sont les plus défavorisées.

4. QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE

4.1. Convention de financement

Afin de mettre en œuvre cette action, il est prévu de procéder à une modification de la convention de financement MED - 2006/018438 par avenant, en vertu de l'article 94, paragraphe 4, des règles d'application.

4.2. Période indicative de mise en œuvre opérationnelle

La période indicative de mise en œuvre après modification de la convention de financement sera de 36 mois, sous réserve de l'agrément de l'ordonnateur responsable des accords de financements concernés.

4.3. Critères et calendrier indicatif des décaissements

Un montant de 11 millions d'EUR a déjà été payé sous le programme initial d'appui à la compétitivité. Pour le budget restant (30 millions d'EUR), les conditions et le calendrier à appliquer pour la nouvelle action sont ceux décrits ci-dessous.

Le suivi se fera au travers d'un comité de pilotage constitué avec le MICI et les départements impliqués dans le processus des réformes soutenues, où la délégation ainsi que les autres bailleurs de fonds engagés dans le soutien de ces réformes seront présents en tant qu'observateurs.

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 renforcement des capacités des collectivités locales et de la pertinence et de la crédibilité de la stratégie adoptée dans ce domaine; mise en œuvre d'une politique macroéconomique crédible et orientée vers la stabilité; progrès satisfaisants dans la mise en œuvre des réformes des finances publiques; progrès satisfaisants en matière de publication de données budgétaires fiables et compréhensives.

b. Les conditions spécifiques et/ou les indicateurs de performance pour le déboursement des deux tranches seront basés sur les éléments listés à la section 3.2 ci-dessus. La matrice des mesures et des indicateurs de performance sera annexée à la convention de financement. Le Gouvernement assortira ses demandes de décaissement d'un dossier d'exécution constitué des éléments de vérification des mesures et/ou indicateurs attachés à chaque tranche.

Le calendrier indicatif de décaissement est résumé dans le tableau suivant (données en millions d'EUR) basé sur l'année de la République de Tunisie:

Exercice fiscal	2013				2014				Total
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	
Type de tranche									

Tranche fixe				15			10		25
Tranche variable							5		5
Total				15			15		30

4.4. Budget indicatif

Le budget alloué au programme est de 30 millions d'EUR. L'appui budgétaire sera décaissé en deux tranches. Une première tranche fixe, d'un montant compris entre 10 à 15 millions d'EUR, sera décaissée à la signature de la convention de financement, sous réserve du respect des conditions d'éligibilité à l'appui budgétaire sectoriel. Une deuxième tranche, d'un montant compris entre 15 à 20 millions d'EUR, incluant une composante variable, sera décaissée au troisième trimestre 2014 sur la base du respect des conditions d'éligibilité et des résultats à atteindre prédéfinies.

Module	Montants en milliers d'EUR	Autres contributions (indicatives, quand connues)
3.3. – Appui budgétaire (Contrat de réforme sectorielle)	30 000	0
Total	30 000	0

4.5. Suivi des performances

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 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 programmes multi-bailleurs d'appui à la relance (PAR 1, 2 & 3).

Sur ce programme, il est prévu une mission de suivi en 2013 qui permettra d'évaluer les critères de déboursement de la première tranche du programme (à titre indicatif, en septembre 2013). Un exercice similaire sera conduit au cours du premier semestre 2014 afin d'examiner la réalisation des critères retenus pour cette 2^e tranche, tant pour la partie fixe que pour la partie variable.

4.6. 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 européenne sont applicables.

4.7. Communication et visibilité

Des actions de communication sur la réforme et de visibilité de l'appui communautaire à la réforme seront réalisées à l'occasion d'ateliers, de séminaires et de publications tant à Tunis que dans les régions défavorisées de l'intérieur qui constituent une des cibles prioritaires de ce programme.