

Rapport spécial

**L'aide de l'UE
en faveur de la Tunisie**



4
1977 - 2017



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx

Site web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2017

Print	ISBN 978-92-872-7003-0	ISSN 1831-0850	doi:10.2865/689780	QJ-AB-17-002-FR-C
PDF	ISBN 978-92-872-6985-0	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/01682	QJ-AB-17-002-FR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6956-0	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/524930	QJ-AB-17-002-FR-E

© Union européenne 2017

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Rapport spécial

L'aide de l'UE en faveur de la Tunisie

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4,
deuxième alinéa, du TFUE)

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits de la performance et de conformité relatifs à des domaines budgétaires ou des questions de gestion spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques susceptibles d'affecter la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre III de la Cour des comptes européenne, qui est compétente pour l'audit des domaines de dépenses relatifs aux actions extérieures, à la sécurité et à la justice. M. Karel Pinxten, Doyen de cette Chambre, est le Membre rapporteur. L'ont assisté dans l'élaboration de ce rapport: M. Gerard Madden, chef de cabinet; M. Alejandro Ballester Gallardo, manager principal d'audit; M. Nikolaos Zompolas, chef de mission; M. Thomas Haellstrom, Mme Erika Soveges et M. Nicola Berloco, auditeurs.



De gauche à droite: M. Karel Pinxten, M. Alejandro Ballester Gallardo, M. Nikolaos Zompolas, M. Gerard Madden, M^{me} Erika Soveges, M. Nicola Berloco et M. Thomas Haellstrom.

Points

Sigles et acronymes

I - VIII Synthèse

1 - 11 Introduction

1 - 6 Contexte national

7 - 8 Cadre de coopération de l'UE

9 - 11 Financement du développement

12 - 15 Étendue et approche de l'audit

16 - 61 Observations

16 - 28 **Le SEAE et la Commission ont répondu à la plupart des principaux défis en augmentant fortement le montant des fonds alloués, en coordination avec les grands donateurs, mais l'aide n'a pas été suffisamment ciblée**

17 - 22 Le montant des fonds alloués a été considérablement revu à la hausse pour faire face aux besoins urgents

23 - 25 Les fonds ont été répartis entre un trop grand nombre de domaines

26 - 28 L'UE a bien coordonné ses actions avec les grands donateurs, mais il n'y a pas eu de programmation conjointe avec les États membres

29 - 61 **Les actions de l'UE ont permis d'aider considérablement la Tunisie, mais la mise en œuvre des programmes par la Commission présentait des insuffisances**

30 - 44 L'appui budgétaire général a été déboursé rapidement, mais les conditions fixées étaient trop souples

45 - 47 Le prêt AMF a fort utilement donné accès à des financements, malgré des retards et un faible taux de déboursement

48 - 54 Des programmes d'appui budgétaire sectoriel pertinents, mais dépourvus de stratégie crédible

55 - 61 Les projets ont permis de faire face à des problèmes importants, mais ont pâti de faiblesses dans leur conception et de retards

62- 73 **Conclusions et recommandations**

Annexe I — Programmes d'appui budgétaire et assistance macrofinancière

Annexe II — Liste des projets

Réponses de la Commission et du SEAE

AFD: Agence française de développement

AMF: Aide macrofinancière

BAD: Banque africaine de développement

BEI: Banque européenne d'investissement

BERD: Banque européenne pour la reconstruction et le développement

CAD: Comité d'aide au développement (de l'Organisation de coopération et de développement économiques)

CRIS: Système commun d'information Relex

DUE: Délégation de l'Union européenne

FIV: Facilité d'investissement pour le voisinage

FMI: Fonds monétaire international

IEV: Instrument européen de voisinage

IEVP: Instrument européen de voisinage et de partenariat

PAR: Programme d'appui à la relance

PEFA: Dépenses publiques et responsabilité financière (*Public Expenditure and Financial Accountability*)

PIN: Programme indicatif national

SEAE: Service européen pour l'action extérieure

SPRING: Aide au partenariat, aux réformes et à la croissance inclusive

I
La «révolution du jasmin» tunisienne, en janvier 2011, est considérée comme le premier d'une série de soulèvements appelée le «printemps arabe». Depuis, la Tunisie a beaucoup progressé vers la démocratie dans le cadre d'une transition politique qui s'est opérée au cours d'une période d'incertitude caractérisée par une instabilité politique, des troubles sociaux et des attaques terroristes. L'UE a fourni un appui politique et financier important à la Tunisie pour l'aider à relever ces nouveaux défis. Entre 2011 et 2015, l'aide bilatérale de l'UE en faveur de la Tunisie s'est élevée à 1,3 milliard d'euros.

II
Nous avons évalué si l'aide fournie par l'UE à la Tunisie après la révolution du printemps arabe de 2011 avait été utilisée à bon escient. Nous concluons que, d'une manière générale, les fonds ont été bien dépensés puisqu'ils ont largement contribué à la transition démocratique et à la stabilité économique de la Tunisie après la révolution. Toutefois, la gestion de l'aide par la Commission a présenté quelques insuffisances.

III
Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et la Commission ont rapidement accordé un appui financier permettant de relever deux des principaux défis: la crise économique et la transition démocratique. Nous avons constaté que la Commission avait voulu s'occuper d'un trop grand nombre de domaines, ce qui a eu pour effet d'atténuer l'impact potentiel de son aide et de rendre ses nombreuses actions difficiles à gérer. La coordination des actions de l'UE a été bien assurée avec les grands donateurs ainsi qu'au sein des institutions de l'UE et de leurs services, mais il n'y a pas eu de programmation conjointe avec les États membres.

IV
Les fonds de l'UE ont été alloués de plusieurs façons: un appui budgétaire général et sectoriel, un prêt au titre de l'assistance macrofinancière (AMF) et le financement de projets indépendants.

V

Quatre grands programmes d'appui budgétaire ont permis de transférer rapidement des montants importants et d'aider les partenaires tunisiens à élaborer un programme de réformes. Toutefois, les conditions de décaissement étaient trop souples, ce qui n'a pas vraiment incité les partenaires à prendre les mesures spécifiées dans les conventions de financement. La dernière évaluation «Dépenses publiques et responsabilité financière» (PEFA), qui pourrait servir de test incontestable concernant l'état d'avancement réel des réformes dans le secteur des finances publiques, remonte à 2010. La nouvelle évaluation PEFA devrait être terminée en mars 2017.

VI

La lenteur de la mise en œuvre constituait une lacune majeure commune au prêt AMF, ainsi qu'à la plupart des mesures d'appui budgétaire sectoriel et des projets. Le prêt au titre de l'assistance macrofinancière a permis à la Tunisie d'avoir accès à des financements à des conditions favorables. Trois secteurs ont bénéficié d'un appui budgétaire sectoriel, mais deux d'entre ne disposaient pas de stratégies sectorielles crédibles. Tant pour l'appui budgétaire sectoriel que pour les projets, nous avons relevé des cas où les objectifs des actions n'étaient ni spécifiques ni mesurables.

VII

Les autorités tunisiennes ont mis en place des réformes importantes, mais à un rythme très lent. Cette lenteur est principalement due aux multiples changements de gouvernement ainsi qu'à l'ampleur des nombreux défis à relever. La Commission s'est engagée à continuer de soutenir la Tunisie aussi bien politiquement que financièrement pour l'aider à relever ces défis.

VIII

Le rapport comporte un certain nombre de recommandations visant à améliorer la planification de l'aide et la gestion des actions de l'UE.

Contexte national

01

La Tunisie est un pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure situé en Afrique du Nord. En 2015, sa population s'élevait à environ 11 millions de personnes et son revenu national brut par habitant était de 3 970 dollars des États-Unis¹. Après 23 ans au pouvoir, le président Zine El Abidine Ben Ali a été destitué en janvier 2011 à la suite de la révolution tunisienne, également connue sous le nom de «révolution du jasmin». Celle-ci est considérée comme le premier d'une série de soulèvements communément appelée le printemps arabe.

02

Parmi les pays ayant connu une révolution lors du printemps arabe, la Tunisie est celui qui a le plus avancé dans sa transition politique. Au cours des quatre dernières années, elle a adopté une nouvelle constitution et organisé des élections libres et régulières. Le Prix Nobel de la Paix 2015 a été décerné au Quartet du dialogue national² pour «sa contribution décisive à la construction d'une démocratie pluraliste en Tunisie à la suite de la révolution de Jasmin en 2011».

03

Après 2011, le pays a connu une période de grande incertitude et d'instabilité sociale, ainsi que des attaques contre des cibles civiles par des militants armés. Au cours de cette période, la Tunisie a éprouvé des difficultés à maintenir une stabilité macroéconomique dans un environnement économique international difficile et dans un contexte de tensions régionales accrues.

04

Le renforcement de l'activité économique est l'un des défis majeurs pour la Tunisie, puisqu'il est une condition préalable pour que le pays puisse répondre durablement aux principales préoccupations socioéconomiques, notamment un taux de chômage élevé et des inégalités régionales. Entre 2000 et 2010, la Tunisie a enregistré une croissance économique moyenne de 4,4 %, mais ce taux a baissé de 1,9 % en 2011, l'année de la révolution. Le taux de chômage est globalement élevé. Après avoir atteint 19 % en 2011, il a baissé pour s'établir à 15 % en 2015. Il reste néanmoins particulièrement élevé pour les femmes (23 %), les jeunes diplômés (67 %) et les jeunes en général (35 %)³.

05

La Tunisie se trouve confrontée à des défis liés à la faiblesse des capacités institutionnelles, à la centralisation excessive du pouvoir décisionnel et à la corruption. La Tunisie se situe en milieu de classement, à savoir 76^e sur 174 pays en 2015, dans l'indice de perception de la corruption publié par Transparency International⁴. L'indice de l'État de droit 2015 du *World Justice Project* classe la Tunisie en 43^e position et parmi les meilleurs pays de la région.

- 1 Banque mondiale, banque de données mondiale, indicateurs de développement.
- 2 Le Quartet du dialogue national a été formé en 2013 et comprend quatre organisations de la société civile tunisienne: l'Union générale tunisienne du travail, l'Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, la Ligue tunisienne des droits de l'homme et le Conseil de l'Ordre national des avocats de Tunisie.
- 3 Fonds monétaire international, *Demande d'accord élargi au titre du mécanisme élargi de crédit*, mai 2016.
- 4 L'indice de transparence de la Tunisie a baissé pour passer de 41 en 2012 et 2013 à 40 en 2014, puis à 38 en 2015.

06

La sécurité devient un défi de plus en plus important. À la suite des affrontements avec les Salafistes (2012) et des assassinats politiques (2013), les attaques terroristes de 2015 au musée du Bardo, à Sousse et contre la garde présidentielle ont porté un coup sévère à l'économie du pays⁵ et à la société.

Cadre de coopération de l'UE

07

Les relations bilatérales sont fondées sur l'accord d'association UE-Tunisie de juillet 1995. En novembre 2006, la Commission a établi un document de stratégie par pays fixant le cadre de la coopération entre l'UE et la Tunisie pour la période 2007-2013. En novembre 2010, la Commission a réalisé un examen à mi-parcours de la stratégie et élaboré un programme indicatif national (PIN) pour la période 2011 à 2013⁶, qui ont servi à mettre cette stratégie en pratique.

08

La coopération de l'UE a considérablement évolué à la suite de la révolution du printemps arabe en 2011. En mars 2011, l'UE s'est engagée à apporter son soutien à tous ceux de ses voisins du Sud qui sont «en mesure et ont la volonté d'entreprendre de telles réformes au moyen d'un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée»⁷. En mai 2011, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et la Commission ont adopté une nouvelle approche envers les seize pays concernés par la politique européenne de voisinage⁸. Cette nouvelle approche visait à renforcer le partenariat entre l'UE et les pays et sociétés du voisinage, à établir et consolider des régimes démocratiques sains, à prendre des mesures en faveur d'une croissance économique durable et à tisser des liens entre les gens et la société civile des pays de la région. En se fondant sur la nouvelle approche stratégique, l'UE a conclu, en 2012, un accord politique avec la Tunisie concernant un plan d'action pour la période 2013-2017, qui instaurait un partenariat privilégié⁹. Les principaux éléments de ce partenariat sont les suivants:

- a) une coopération politique approfondie, notamment un dialogue politique de haut niveau, une coopération parlementaire ainsi qu'une coopération dans les domaines de la sécurité, de la démocratie et de la justice;
- b) une intégration sociale et économique élargie avec l'Union européenne afin de construire un espace économique commun, ainsi que la consolidation de *l'accord de libre-échange approfondi et complet UE-Tunisie*;
- c) un partenariat plus étroit entre les peuples par un renforcement des liens individuels et organisationnels dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la santé, de la culture, de l'immigration et de la mobilité.

- 5 En 2015, les activités touristiques (recettes en devises) ont baissé de 54 %.
- 6 SEAE/Commission européenne, Tunisie - Programme indicatif national 2011-2013.
- 7 COM(2011) 200 final du 8 mars 2011, *Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la méditerranée*.
- 8 COM(2011) 303 final du 25 mai 2011, *Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation*.
- 9 SEAE, «Relations Tunisie-Union Européenne: Un partenariat privilégié. Plan d'Action 2013-2017» https://eeas.europa.eu/delegations/tunisia/documents/press_corner/plan_action_tunisie_ue_2013_2017_fr.pdf

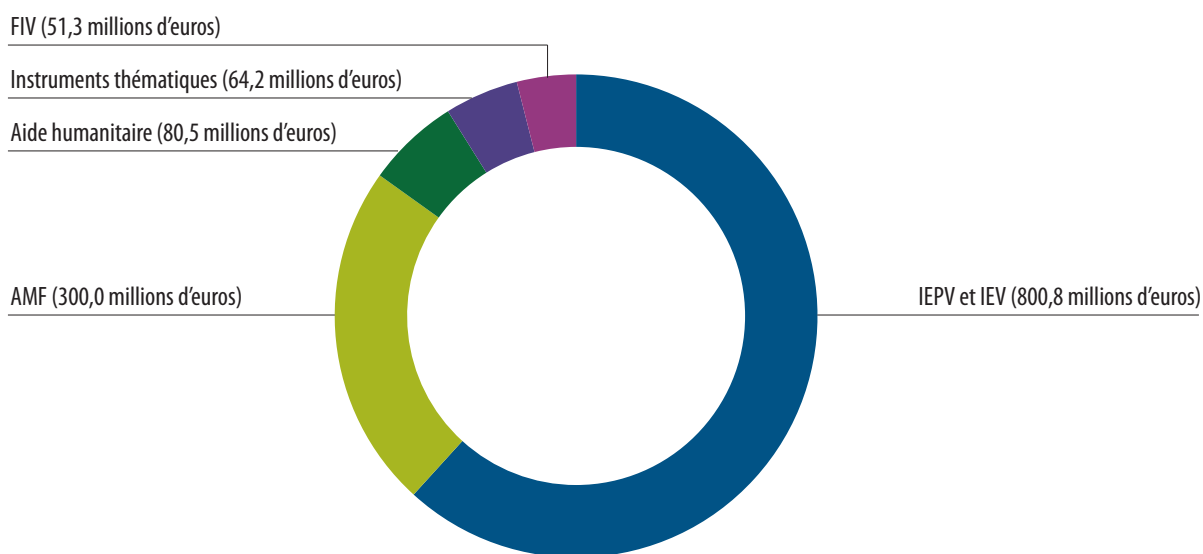
Financement du développement

09

L'aide à la coopération bilatérale allouée à la Tunisie pour la période 2011-2015 s'est élevée à 1,3 milliard d'euros. Elle a permis de financer notamment des programmes de l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) et de l'instrument européen de voisinage (IEV), des instruments et des programmes thématiques¹⁰, l'aide humanitaire, la facilité d'investissement pour le voisinage (FIV) et une convention AMF signée en 2014 (voir **graphique 1**).

10 Les instruments thématiques sont l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme, l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix, le programme de coopération transfrontalière (Italie-Tunisie) et le programme portant sur les acteurs non étatiques et les autorités locales.

Graphique 1 Engagements en faveur de la Tunisie pour la période allant de 2011 à 2015, par instrument financier



Source: Délégation de l'Union européenne (DUE) en Tunisie, Rapport 2015, Coopération de l'Union européenne en Tunisie, mai 2016, et base de données du système commun d'information RELEX (CRIS).

10

De 2011 à 2015, la Commission a planifié et mis en œuvre des programmes d'appui budgétaire (voir **encadré 1**), tant général que sectoriel, un prêt AMF et des projets autonomes. Les programmes d'appui budgétaire général se composaient d'un ensemble de cinq programmes consécutifs¹¹ visant à relancer l'économie et comprenant des mesures en faveur de réformes structurelles dans divers domaines. Les programmes d'appui budgétaire sectoriel ont pour l'essentiel été mis en place avant 2011, mais les fonds ont principalement été déboursés après la révolution. Ils couvraient divers domaines comme l'éducation, l'eau, l'environnement et la réforme du budget de l'État. En outre, la Commission a financé des projets relatifs à des services, à des travaux, à l'achat d'équipement et à des programmes de jumelage. La Commission a passé des contrats avec différents types d'organismes chargés de la mise en œuvre, tels que des agences des Nations unies, des agences nationales ou encore des organisations de la société civile.

11 Le PAR 1 consiste en une opération budgétaire multisectorielle, tandis que les PAR 2 à PAR 5 sont des opérations relatives à des contrats d'appui à la consolidation de l'État. Ces derniers apportent un appui budgétaire à des États fragilisés ou en période de transition. Ils ont été introduits par la Commission en 2012 et, aux fins du codage du CAD, sont considérés comme un appui budgétaire général.

Encadré 1

L'appui budgétaire

L'appui budgétaire implique le transfert de ressources financières vers la trésorerie nationale du pays partenaire ayant au préalable respecté les conditions de paiement convenues. Il n'est pas accordé à tous les pays. Les critères d'éligibilité doivent être remplis avant et durant le programme et ses conditions, satisfaites avant que les paiements ne soient effectués.

Il s'articule autour d'un dialogue, de transferts financiers vers le compte du Trésor public du pays partenaire, de l'évaluation de la performance et du renforcement des capacités, sur la base d'un partenariat et d'une responsabilité mutuelle.

L'appui budgétaire est versé par tranches fixes ou variables. Les tranches fixes correspondent à un montant fixé à l'avance dans la convention de financement. Elles sont versées intégralement (si toutes les conditions sont remplies) ou elles ne sont pas versées du tout (si une ou plusieurs conditions ne sont pas satisfaites). Les tranches variables portent sur une valeur maximale, qui est précisée à l'avance dans la convention de financement. Elles sont décaissées en totalité ou en partie, le montant décaissé étant basé sur la performance réalisée par rapport aux objectifs préétablis ou aux indicateurs de performance désignés (à condition que, parallèlement, les conditions générales soient toutes remplies).

Extraits des lignes directrices sur l'appui budgétaire de la Commission européenne, septembre 2012.

11

La France et l'Allemagne sont les autres grands donateurs bilatéraux européens¹². La Banque européenne d'investissement (BEI)¹³ et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)¹⁴ sont des prêteurs de premier ordre en Tunisie. Des institutions financières internationales fournissent également un financement important. Depuis 2012, la Banque mondiale a engagé un total de 2,1 milliards de dollars des États-Unis. Le Fonds monétaire international (FMI) s'implique également beaucoup en Tunisie. En mai 2016, il a approuvé un deuxième programme national, à savoir un accord élargi de 48 mois portant sur un montant de 2,9 milliards de dollars¹⁵.

- 12 Depuis 2011, ces institutions ont respectivement alloué 776 et 950 millions d'euros à la Tunisie, sous la forme de prêts et de subventions.
- 13 Depuis 2011, le montant total des fonds alloués à la Tunisie s'élève à 1,5 milliard d'euros (dans des secteurs tels que l'industrie, l'eau, les transports, l'énergie et les services).
- 14 Depuis 2013, la BERD a financé 25 projets et déboursé 300 millions d'euros en tout.
- 15 Il s'agit du deuxième programme du FMI en Tunisie. Entre 2013 et 2015, un programme relevant d'un accord de confirmation a permis de débourser 1,6 milliard de dollars des États-Unis en faveur de la Tunisie.

Étendue et approche de l'audit

13

12

L'audit a consisté à examiner si l'aide de l'UE à la Tunisie après la révolution du printemps arabe de 2011 avait été utilisée à bon escient. Afin d'effectuer cette évaluation, l'audit de l'efficacité et de l'efficacités de l'assistance a visé à répondre aux sous-questions ci-après:

- i) Le SEAE et la Commission ont-ils répondu aux principaux défis auxquels la Tunisie faisait face?
- ii) La Commission a-t-elle mis en œuvre ses programmes de manière satisfaisante?

13

L'audit a porté sur les dépenses effectuées dans le cadre de l'IEVP et de l'IEV. Il a été centré sur les programmes visant à répondre à la crise économique, ainsi que sur les actions de l'UE dans les domaines de la transition démocratique, de la gouvernance, de la justice et de la croissance économique. L'audit a également concerné l'AMF.

14

L'échantillon d'audit couvrait 70 % de l'aide à la coopération bilatérale allouée à la Tunisie pour la période allant de 2011 à 2015¹⁶. Outre le prêt AMF, nous avons contrôlé sept programmes d'appui budgétaire et quatorze projets. Les **annexes I et II** contiennent des informations plus détaillées sur les actions de l'UE examinées.

15

Les travaux d'audit ont été effectués entre mars et juillet 2016. Pour collecter les éléments probants utilisés pour notre évaluation, nous avons procédé à un examen documentaire et organisé des entretiens avec des représentants du SEAE, de la Commission et de la délégation de l'UE en Tunisie, des autorités tunisiennes, d'organisations de la société civile ainsi que d'institutions financières internationales et d'autres donateurs¹⁷. Nous nous sommes également rendus en Tunisie en mai 2016.

- 16 L'aide à la coopération bilatérale pour la période 2011-2015 s'élève à un montant total de 1,3 milliard d'euros. Sont compris dans ce montant les programmes relevant de l'IEVP, de l'IEV, des instruments thématiques, de la FIV et du prêt AMF.
- 17 Le FMI, la Banque africaine de développement, la Banque mondiale et l'Agence française de développement.

Le SEAE et la Commission ont répondu à la plupart des principaux défis en augmentant fortement le montant des fonds alloués, en coordination avec les grands donateurs, mais l'aide n'a pas été suffisamment ciblée

16

Dans la présente section, nous examinons la question de savoir si les priorités et les dotations financières ont été adaptées de manière satisfaisante après 2011 pour que les principaux défis auxquels la Tunisie devait faire face puissent être relevés. Nous évaluons également dans quelle mesure des actions bien coordonnées ont permis de répondre rapidement aux défis posés.

Le montant des fonds alloués a été considérablement revu à la hausse pour faire face aux besoins urgents

17

En 2010, avant la révolution, la Commission disposait d'un programme d'aide au développement¹⁸ d'un montant de 240 millions d'euros pour la période allant de 2011 à 2013. Ce programme visait les domaines prioritaires suivants en matière d'aide au développement: l'emploi, les réformes économiques ainsi que le soutien au secteur privé et à la justice. L'un des objectifs transversaux du programme était d'étendre la portée de la bonne gouvernance.

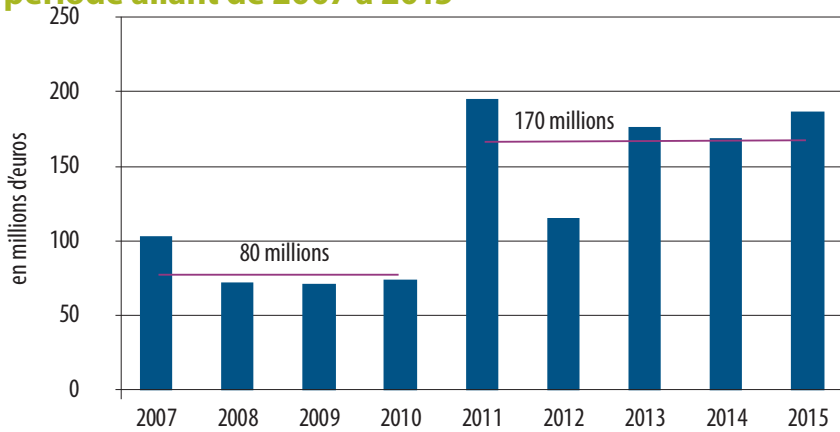
18

À la suite de la révolution, le montant des fonds alloués a été considérablement augmenté et les priorités de la coopération bilatérale de l'UE ont été modifiées. Les dotations pour la période 2011-2013 ont quasiment doublé pour atteindre 445 millions d'euros. Les dotations annuelles moyennes, octroyées au titre des IEVP et IEV¹⁹, sont passées de 80 millions d'euros pour la période précédant la révolution à 170 millions d'euros pour celle allant de 2011 à 2015 (voir **graphique 2**). L'augmentation considérable des fonds alloués s'est notamment opérée dans le cadre du mécanisme incitatif «plus pour plus», qui a permis de fournir une aide supplémentaire aux pays partenaires qui se sont engagés durablement et progressent de manière soutenue sur la voie des réformes²⁰.

- 18 La stratégie pluriannuelle d'aide au développement pour la période allant de 2007 à 2013 a été exposée dans le document stratégique national. Le PIN 2011-2013 fixait plus en détail le montant des fonds alloués et les priorités. Il faisait référence aux dotations au titre de l'IEVP.
- 19 À partir de 2014, l'IEV s'est substitué à l'IEVP comme principal instrument de coopération au développement avec les pays voisins.
- 20 Le mécanisme incitatif «plus pour plus» (appelé SPRING dans le cadre de l'IEVP (jusqu'en 2013) et Fonds à compartiments multiples dans le cadre de l'IEV (voir également le tableau 1 concernant les contributions supplémentaires)).

Graphique 2

Engagements annuels au titre de l'IEVP et de l'IEV en faveur de la Tunisie pour la période allant de 2007 à 2015

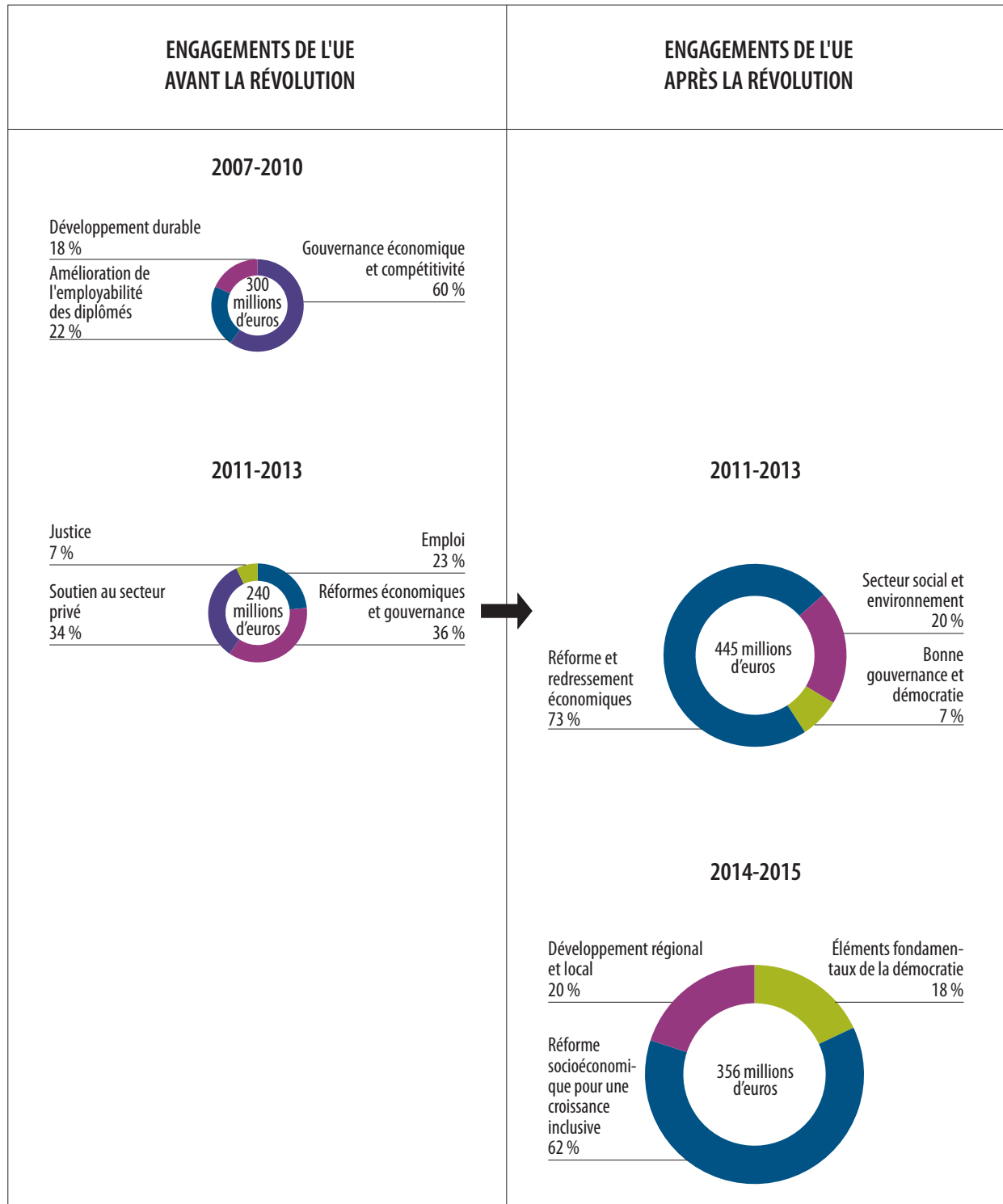


Source: Base de données CRIS.

19

Depuis 2011, le soutien à la démocratie était l'un des domaines visés en matière d'aide (voir **graphique 3**). Des missions d'observation des élections ont été menées par l'UE pour s'assurer de leur bon déroulement. Un soutien supplémentaire à la transition démocratique a été apporté par des programmes destinés à soutenir la société civile, la justice et les activités du nouveau Parlement. Après 2011, la Commission a élaboré des programmes pour réduire les inégalités régionales, qui étaient en partie à l'origine de tensions sociales et de problèmes de sécurité. Ils visaient à soutenir les régions marginalisées, la réhabilitation des quartiers à faible revenu et le secteur de la santé.

Engagements au titre de l'IEVP et de l'IEV en faveur de la Tunisie avant et après 2011, par domaine prioritaire (taille en fonction des dotations annuelles)



Source: PIN de la Commission européenne et État d'avancement, octobre 2015.

20

Les fonds additionnels rendus disponibles après la révolution ont permis au SEAE et à la Commission de soutenir de manière substantielle le programme national de redressement économique. Face à la détérioration d'une situation macroéconomique déjà fragile, le Programme d'appui à la relance (PAR) a constitué un vaste programme de relance qui a permis de rassembler des fonds importants provenant de donateurs et d'institutions financières et de fournir ainsi les moyens absolument nécessaires pour pouvoir répondre aux besoins économiques urgents. La contribution de la Commission au PAR a été son plus grand investissement sur le plan des ressources engagées en Tunisie. Ce financement s'articulait autour de cinq programmes d'appui budgétaire général dans le cadre desquels 448 millions d'euros ont été engagés en cinq ans, soit plus de la moitié des fonds alloués au titre de l'IEVP et de l'IEV pour la période 2011-2015. Ce montant a été renforcé par des fonds «plus pour plus» à hauteur de 155 millions d'euros pour cette même période (voir point 18 et **tableau 1**). Cet appui budgétaire général revêtait une importance particulière pour les autorités tunisiennes dans la mesure où la plupart des autres fonds alloués par les donateurs prenaient la forme de prêts, qui s'accompagnaient de frais de gestion et d'obligations de remboursement.

Tableau 1

Contribution des fonds «plus pour plus» aux PAR

(en millions d'euros)

PAR	Année	Montant total alloué	Fonds «plus pour plus» alloués aux PAR	Total des fonds «plus pour plus» alloués annuellement
PAR1	2011	100	10	20
PAR2	2012	68	0	80
PAR3	2013	110	45	55
PAR4	2014	100	47	50
PAR5	2015	70	53	71.8
Total		448	155	276,8¹

1 Le solde des fonds «plus pour plus», soit 121,8 millions d'euros, a été affecté à des projets dans des domaines très divers, comme la justice ou la rénovation des infrastructures dans les quartiers défavorisés.

Source: SEAE et base de données CRIS.

21

La Commission a répondu aux besoins économiques du pays principalement dans le cadre des PAR, mais un prêt AMF et des projets spécifiques ont permis de fournir une aide supplémentaire. À la demande des autorités tunisiennes, un prêt de 300 millions d'euros a été octroyé en 2014 pour compléter le prêt du FMI destiné à soutenir le gouvernement dans l'application de son programme de stabilisation et de réforme économiques.

22

Alors que les défis posés sur le plan macroéconomique et en matière de réformes démocratiques ont pu être relevés assez rapidement, il n'en a pas été de même pour la réforme du secteur de la sécurité. Le gouvernement tunisien a demandé pour la première fois l'aide de l'UE pour appuyer cette réforme dès octobre 2011. La Commission a rapidement réagi à cette demande, mais il a fallu attendre deux ans avant que les autorités tunisiennes acceptent les termes de référence pour un examen par les pairs du secteur de la sécurité en Tunisie. En décembre 2013, douze experts en matière de sécurité provenant des États membres de l'UE ont établi un rapport d'évaluation par les pairs. Avec l'accord des autorités tunisiennes, une mission d'identification et de formulation a été effectuée en janvier 2015. Les attaques terroristes des mois de mars et juin 2015 ont accéléré le dialogue politique et, en novembre 2015, le gouvernement tunisien signait la proposition de la Commission concernant un programme de réforme du secteur de la sécurité, doté d'un budget de 23 millions d'euros. Cette signature a eu lieu quatre ans après la demande initiale. Après approbation du programme, un contrat relatif à la réhabilitation des infrastructures de sécurité et à la fourniture d'équipements a été passé en juin 2016.

Les fonds ont été répartis entre un trop grand nombre de domaines

23

Les autorités tunisiennes n'ont pas réussi à élaborer un plan global de développement national qui soit fiable. En l'absence d'un tel plan, les donateurs n'ont pu obtenir une vue d'ensemble des priorités du pays, des fonds nécessaires et de l'évolution des indicateurs clés. Les actions de l'UE ont donc été conçues sur la base d'un dialogue politique continu et approfondi avec les autorités tunisiennes, de rapports élaborés au terme de différentes évaluations des besoins et missions d'identification organisées par le SEAE et la Commission.

24

Les actions de l'UE couvraient un large éventail d'activités. Après la révolution de 2011, la demande d'aide était très importante dans de nombreux secteurs. Le plan d'action du Partenariat privilégié pour 2013-2017 (voir point 8) fixe 13 priorités, chacune déclinée en activités multiples. Compte tenu de l'augmentation des fonds disponibles, la Commission a étendu sa coopération pour essayer de répondre à cette demande. Les documents stratégiques tels que le PIN 2011-2013 et le cadre unique d'appui 2014-2015 définissaient des domaines prioritaires très généraux. Cela a eu pour conséquence l'adoption de décisions et la planification de projets couvrant un trop grand nombre de domaines. Dans le cadre unique d'appui pour 2014-2015 l'un des secteurs prioritaires (éléments fondamentaux de la démocratie) comprend six composantes distinctes couvrant un large éventail de domaines: justice, égalité des chances, migration et gestion des frontières, réforme des médias, réforme du secteur de la sécurité et soutien au secteur culturel²¹. Le rapport annuel de la DUE²² mentionne des actions qui concernent plus de 20 domaines (dont l'éducation, la santé, l'agriculture, l'environnement, le changement climatique, les transports, la recherche et des domaines thématiques comme la coopération transfrontalière).

21 Direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement, Fiche d'assistance financière à la Tunisie, état d'avancement: octobre 2015

22 DUE, Rapport 2015, Coopération de l'Union européenne en Tunisie.

25

La grande diversité des domaines d'activité était contraire à l'objectif de la Commission qui était de centrer l'aide sur un petit nombre de domaines. Les bonnes pratiques reconnues en matière d'octroi de l'aide au développement, telles qu'elles sont exposées dans le consensus européen pour le développement²³ et dans la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide²⁴, stipulent que les donateurs de l'UE devraient chacun s'engager activement dans un maximum de trois secteurs par pays. En ne ciblant pas suffisamment ses efforts, la Commission a réduit l'impact potentiel du financement et rendu sa gestion plus difficile.

L'UE a bien coordonné ses actions avec les grands donateurs, mais il n'y a pas eu de programmation conjointe avec les États membres

26

L'UE a bien coordonné ses actions avec les principaux acteurs internationaux du développement en Tunisie, tels que le FMI, la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et l'Agence française de développement (AFD). Avec d'autres donateurs, l'UE a planifié et mis en œuvre d'importants programmes, notamment l'appui budgétaire et l'AMF. Certains projets de l'UE ont été mis en œuvre par les agences des Nations unies, les agences de développement nationales et les banques de développement. En 2016, neuf projets de jumelage étaient également en cours, dotés d'un budget total de 12 millions d'euros, financés par l'UE et mis en œuvre par les États membres²⁵.

27

L'UE est le plus grand pourvoyeur de subventions en Tunisie, et ce dans de nombreux domaines différents. La DUE joue donc un rôle majeur au sein de la communauté des donateurs. Elle s'emploie activement à faciliter la coordination de l'action de ces derniers, qui se réunissent au moins une fois par mois pour discuter en détail de la planification des programmes et des problèmes éventuellement rencontrés lors de leur mise en œuvre.

28

Le SEAE et la Commission ont travaillé en étroite collaboration avec les États membres dans le cadre de consultations régulières et de fréquents échanges d'informations utiles à chaque étape du cycle des programmes, notamment au sein du comité de l'IEV. Cette coopération n'est toutefois pas allée jusqu'à une programmation conjointe avec l'État membre, comme le recommande le règlement instituant l'IEV²⁶. Depuis quatre ans, le SEAE et la Commission mènent des discussions avec les États membres de l'UE en vue de parvenir progressivement à une programmation conjointe avec la Tunisie.

23 Conseil, Parlement européen et Commission sur la politique de développement de l'Union européenne, (2006/C 46/01), Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée «Le consensus européen».

24 OCDE, Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, 2005 (www.oecd.org/fr/cad/efficacite/34579826.pdf).

25 Allemagne, Espagne, France, Italie, Pays-Bas et Autriche.

26 Article 5 du règlement (UE) n° 232/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument européen de voisinage (JO L 77 du 15.3.2014, p. 27).

Les actions de l'UE ont permis d'aider considérablement la Tunisie, mais la mise en œuvre des programmes par la Commission présentait des insuffisances

29

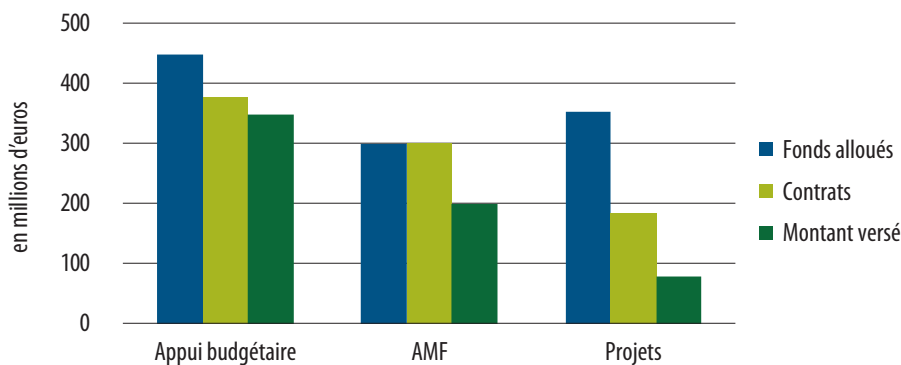
Dans cette section, nous examinons dans quelle mesure la Commission a bien mis en œuvre ses programmes bilatéraux d'aide au développement. Nous évaluons quatre types de programmes: a) quatre programmes d'appui budgétaire général, b) trois programmes d'appui budgétaire sectoriel, c) le prêt AMF et d) 14 projets. Nous portons une appréciation sur leur conception, leur mise en œuvre et leurs réalisations.

L'appui budgétaire général a été déboursé rapidement, mais les conditions fixées étaient trop souples

30

Les PAR (voir point 20) représentent environ 56 % des engagements au titre de l'IEVP et de l'IEV. Ces programmes ont permis de transférer des sommes importantes vers la Tunisie, de manière relativement rapide. Globalement, il s'est écoulé entre un et deux ans entre l'élaboration du programme et le versement de la majeure partie des montants ayant fait l'objet de contrats. Ainsi, à la fin de l'année 2015, les PAR avaient donné lieu au paiement de 78 % des montants engagés pour la période 2011-2015, alors que pour le prêt AMF et les projets, les versements représentaient respectivement 67 % et 22 %. Fin 2015, 60 % seulement des fonds alloués aux projets avaient fait l'objet de contrats, contre 85 % et 100 % pour, respectivement, les fonds du prêt AMF et ceux relevant de l'appui budgétaire (voir **graphique 4**).

Graphique 4 Montants alloués, montants correspondant à des contrats et montants versés par type d'aide (au 31.12.2015, période 2011-2015)



Source: Base de données CRIS.

Observations

31

Cette aide de l'UE visait à canaliser des montants importants pour soutenir l'économie fragile de la Tunisie, à promouvoir la cohésion sociale et à encourager le pays à «entreprendre de telles réformes au moyen d'un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée»²⁷. Les paiements correspondants se sont élevés à quelque 350 millions d'euros pour la période 2011-2015.

32

Le premier PAR a été planifié et mis en œuvre conjointement avec la Banque mondiale, la BAD et l'AFD²⁸, tandis que le deuxième l'a été avec la Banque mondiale et l'ADB. Le budget global du PAR 1 se montait à 1 milliard d'euros de prêts et de subventions (dont une contribution de l'UE de 100 millions d'euros). Le budget global du PAR 2 s'élevait à 720 millions d'euros de prêts et de subventions (dont une contribution de l'UE de 68 millions d'euros). La planification et la mise en œuvre conjointes de ces programmes ont permis d'accroître l'influence des donateurs sur le pays partenaire pour la mise en œuvre des réformes. Cela a également permis d'éviter que les actions des différents donateurs fassent double emploi. Les PAR suivants (PAR 3 et 4) ont été financés uniquement par l'UE.

Les conditions subordonnant le décaissement des fonds étaient trop souples

33

La contribution de l'UE aux PAR a consisté en un appui budgétaire général. Depuis 2013, cela entre dans la catégorie des «contrats d'appui à la consolidation de l'État». Cette forme d'appui budgétaire est la plus souple qui existe; elle est conçue pour les pays se trouvant dans une situation précaire ou dans une phase de transition. Pour cette forme d'appui budgétaire, les conditions de décaissement des fonds sont plus souples; ainsi, par exemple, la condition d'éligibilité selon laquelle les pays partenaires sont tenus de disposer d'un plan de développement national fiable et crédible ne doit pas nécessairement être remplie, pour autant que le gouvernement s'engage à en établir un. Conformément aux lignes directrices sur l'appui budgétaire de la Commission, les SBC ne doivent pas durer plus d'un ou deux ans. Pour la Tunisie, cette forme d'appui budgétaire a déjà été utilisée pendant trois ans (PAR 3 et 4) et le sera encore pour le dernier PAR (PAR 5), pour une durée de trois années supplémentaires.

27 COM(2011) 200 final.

28 La contribution des trois codonateurs a pris la forme de prêts.

34

Dans le cadre des PAR, les fonds sont décaissés en une ou deux tranches sur une période maximale de deux ans. Suivant les bonnes pratiques applicables aux programmes d'appui budgétaire, la Commission approuve dans un premier temps un programme de réforme avec le pays partenaire. En se fondant sur ce programme, elle décide ensuite des conditions à remplir pour le décaissement des fonds, signe la convention de financement et accorde un délai au pays partenaire pour lui permettre de mettre en œuvre ces réformes et ainsi remplir lesdites conditions. Cependant, dans le cas des PAR, les conditions étaient déjà en grande partie réunies avant la signature de la convention de financement (dès la phase de planification en fait). La Commission avait systématiquement recours à ce *modus operandi* pour accélérer le versement de la première tranche des PAR. Ainsi, le versement de la première tranche du PAR 1 a été effectué deux mois après la signature de la convention de financement et seulement deux semaines après pour les PAR 2 et PAR 3 (voir **tableau 2**).

Tableau 2

Mise en œuvre des PAR

Programme	PAR			Délais de mise en œuvre				
	Année de la décision	Fonds alloués	Fonds versés	Date de la signature de la convention de financement	Date du paiement (1 ^{re} tranche)	Date du paiement (2 ^e tranche)	Temps écoulé entre la convention de financement et le 1 ^{er} paiement	Temps écoulé entre la convention de financement et le 2 ^e paiement
PAR 1	2011	100 000 000	99 424 813	28.9.11	2.12.11	17.12.12	64	439
PAR 2	2012	68 000 000	65 415 314	4.12.12	17.12.12	s. o.	13	s. o.
PAR 3	2013	110 000 000	110 000 000	6.12.13	20.12.13	4.12.14	14	358
PAR 4	2014	100 000 000	75 000 000	8.7.15	8.12.15	en cours	150	en cours

Source: Base de données CRIS (octobre 2016).

35

Dans un cas (PAR 1), les mesures relatives à la deuxième tranche n'ont pas été définies à la signature du contrat, mais un an plus tard. Les mesures nécessaires à la réalisation des conditions subordonnant le versement de toutes les tranches des programmes devraient être convenues au moment de la signature de la convention de financement, afin de laisser suffisamment de temps au pays partenaire pour mettre en œuvre les réformes.

36

Compte tenu du fait que les fonds additionnels «plus pour plus» constituaient près d'un tiers du budget des programmes, nous avons examiné s'ils avaient été utilisés pour établir de nouvelles conditions et déclencher de nouvelles mesures de la part des autorités tunisiennes. Le PAR 3 est le seul programme pour lequel une tranche variable assortie de trois conditions spécifiques a été ajoutée lorsque les fonds additionnels «plus pour plus» ont été alloués. Le montant de ces fonds était généralement déterminé quand la planification d'un programme touchait à sa fin (voir **encadré 2**); cela compliquait les choses, mais n'empêchait pas de fixer des conditions et de définir des mesures.

Encadré 2**Procédure d'allocation des fonds supplémentaires «plus pour plus»**

Étapes de la procédure:

- en décembre de l'année N, la DUE établit une première version du rapport d'avancement;
- en mars de l'année N+1, le SEAE et la Commission européenne produisent une note conjointe sur les avancées dans tous les pays voisins;
- en juin de l'année N+1, une décision est prise (approuvée par le comité de l'IEV). Les fonds doivent être affectés à des programmes spécifiques avant la fin de l'année N+1.

37

Les paiements au titre des PAR étaient subordonnés à la réalisation d'un grand nombre de mesures spécifiques. En moyenne, chacun des quatre programmes examinés comprenait 27 mesures spécifiques. Ces dernières couvraient un grand nombre de domaines variés, dont: a) la transparence, la participation démocratique, la justice et la lutte contre la corruption, b) les finances publiques, c) les inégalités régionales, d) le chômage et l'inclusion sociale, e) la microfinance et f) la croissance économique. Du fait du grand nombre de domaines concernés, le dialogue politique avec le pays partenaire n'est plus suffisamment centré sur les objectifs principaux.

38

La Commission a pris ses décisions de paiement après avoir évalué l'ensemble des progrès réalisés et la détermination du gouvernement à élaborer un plan de développement national, plutôt que la réalisation de chaque mesure demandée aux autorités tunisiennes. En pratique, cela signifie que la Commission a jugé que l'évolution de la situation était globalement satisfaisante, bien que certaines mesures n'aient pas été prises. Cette approche n'a pas vraiment incité le partenaire à adopter les mesures fixées dans la convention de financement et a limité les moyens de pression que la Commission pouvait exercer sur les autorités tunisiennes pour les inciter à mettre en œuvre les réformes indispensables.

39

La Commission s'est concentrée sur des mesures orientées sur les réalisations au détriment des résultats à long terme, en raison de l'instabilité politique dans le pays. La plupart des mesures des PAR étaient conçues pour pouvoir être réalisées rapidement et ont souvent pris la forme suivante: «le décret X doit être adopté par le gouvernement» ou autre formulation similaire. Toutefois, après son adoption par le gouvernement, un décret n'est pas nécessairement appliqué rapidement et correctement par l'administration. En fait, la mise en œuvre de certaines réformes structurelles reste insatisfaisante ou lente, même dans les domaines où le gouvernement tunisien a pris des mesures.

L'évaluation de la gestion des finances publiques a été retardée

40

Il n'y a pas eu d'évaluation globale des PAR. Compte tenu de l'ampleur et de la complexité de ces programmes, une évaluation globale aurait permis d'obtenir des informations en retour utiles sur l'état d'avancement des réformes et révéler les faiblesses de l'approche retenue.

41

La Commission s'est servie de diverses évaluations effectuées par différentes organisations internationales sur des aspects spécifiques de la gouvernance. Ces évaluations n'étaient toutefois pas censées se substituer à l'évaluation PEFA, qui est une évaluation globale de la gestion des finances publiques très minutieuse et largement reconnue. Bien que les lignes directrices sur l'appui budgétaire de la Commission recommandent d'effectuer une PEFA tous les quatre ans, la dernière date de 2010. Une nouvelle évaluation, cofinancée par l'UE, la Banque mondiale et l'ABD, devait être réalisée en 2014. Toutefois, il y a eu des retards importants liés à l'engagement d'un expert et aux discussions relatives au projet de rapport avec les autorités tunisiennes. La nouvelle évaluation PEFA devrait être terminée en mars 2017.

42

Cette évaluation est nécessaire non seulement pour fournir une assurance sur tous les aspects de la gestion des finances publiques, mais aussi pour détecter d'éventuelles insuffisances auxquelles il conviendrait de remédier sans délai. C'est pourquoi il n'est pas satisfaisant que cette évaluation ne soit pas disponible dans les délais indiqués dans les orientations, d'autant que les montants versés au Trésor public au titre de l'appui budgétaire sont très élevés.

Le rythme des réformes est lent

43

D'une manière générale, des progrès ont été réalisés dans les domaines couverts par les programmes, mais le rythme des réformes a été lent:

- a) concernant la transparence et la participation, des améliorations ont été observées dans les domaines de l'accès aux informations administratives, des droits d'association, de la transparence du budget et de la publication des rapports de la Cour des comptes tunisienne. Toutefois, l'accès aux informations administratives liées au gouvernement et aux organismes publics constitue un défi permanent;
- b) en ce qui concerne la participation de la société civile, la création d'une organisation non gouvernementale (ONG) a été facilitée, mais le processus qui y mène reste très long. Bien que le cadre légal prévoit qu'une ONG puisse être créée en quelques semaines seulement, il faut en pratique compter six à douze mois en raison de blocages administratifs;
- c) pour ce qui est de la gestion des finances publiques, l'adoption d'un plan national de développement et de la loi organique sur le budget sont nécessaires afin d'améliorer l'exécution du budget. La mise en œuvre de réformes relatives aux partenariats public-privé et aux marchés publics s'est effectuée lentement. Une nouvelle loi sur les marchés publics, conforme aux normes internationales, a été adoptée et un plan d'action visant à remplacer les procédures fastidieuses en vigueur est actuellement mis en œuvre. L'un des défis majeurs encore à relever est le renforcement de la transparence, de l'obligation de rendre compte et de l'efficacité de l'audit externe et interne;
- d) concernant les inégalités régionales, les mesures prises dans le cadre des PAR ont permis d'améliorer les recettes des municipalités. Compte tenu des faiblesses structurelles, à savoir le faible niveau de l'activité économique et le fait que les taxes locales sont insuffisantes, la majorité des municipalités font cependant face à des difficultés financières que seule une restructuration profonde de leurs finances peut leur permettre de surmonter. Celle-ci pourrait s'opérer ultérieurement dans le cadre du processus de décentralisation prévu pour début 2017;
- e) en ce qui concerne l'inclusion sociale, le gouvernement a renforcé le système de protection sociale en augmentant le montant des allocations mensuelles et le nombre de bénéficiaires. Cela n'a toutefois pas amélioré le ciblage des bénéficiaires potentiels, qui passe par l'élaboration d'un système unique d'enregistrement des ménages²⁹;

²⁹ Commission européenne, Note d'information destinée au Parlement européen et au Conseil, AMF accordée à la République de Tunisie, versement de la deuxième tranche, 26.11.2015.

- f) pour ce qui est de l'accès à la microfinance, il est encore limité, bien que le cadre réglementaire établi conformément aux normes internationales soit en place. Une mise à niveau du dispositif de réglementation et de contrôle, l'élimination des plafonds existants des taux débiteurs et l'établissement de normes comptables appropriées seraient utiles aussi dans ce domaine.³⁰ Il importe de faire observer que la Commission met en œuvre un projet visant à soutenir le développement de la microfinance dans des zones moins développées du pays;
- g) pour stimuler la croissance économique, un nouveau code des investissements, conforme à l'objectif de protéger l'accès au marché, de limiter les restrictions sur l'investissement et de rationaliser les exemptions a été établi, mais il n'a pas encore été adopté par le Parlement.

44

Le FMI a constaté des retards dans la mise en œuvre des réformes exigées par son propre programme 2013-2015. Dans son évaluation³¹, le FMI indique que quelque 60 % seulement des 46 repères structurels adoptés dans le cadre du programme ont été atteints. Il fait également observer que «l'engagement des autorités et d'un large éventail de parties prenantes vis-à-vis du programme de réforme est essentiel pour éviter les retards et les retours en arrière dans la mise en œuvre du programme.»

Le prêt AMF a fort utilement donné accès à des financements, malgré des retards et un faible taux de déboursement

45

En août 2013, le gouvernement tunisien a demandé un prêt AMF à l'UE. À l'époque, la Tunisie avait un besoin important et urgent de financement externe. Cette aide, qui était une nécessité pressante, a mis 21 mois à se concrétiser entre la demande initiale et le premier versement (voir **tableau 3**). Le Parlement et le Conseil ont déclaré que l'UE devrait être en mesure de fournir rapidement une assistance macrofinancière lorsque les circonstances exigent une action immédiate³². Une grande partie du retard peut toutefois être considérée comme imputable à des facteurs que l'UE ne contrôle pas, comme par exemple le temps qu'il a fallu à la Tunisie pour ratifier le protocole d'accord de l'opération d'assistance macrofinancière. Le délai de traitement de cette demande de prêt urgent au niveau de l'UE a cependant été très long.

30 FMI, Tunisie, Consultations de 2015 au titre de l'article IV, Sixième revue de l'accord de confirmation et demande de réaménagement, octobre 2015.

31 FMI, Demande d'accord élargi au titre du mécanisme élargi de crédit, Annexe I - Accord de confirmation de 2013-15 — Contexte, conception et résultats, juin 2016.

32 Décision n° 778/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 août 2013 accordant une assistance macrofinancière supplémentaire à la Géorgie (JO L 218 du 14.8.2013, p. 15).

Calendrier de l'AMF

Date	Action	Mois écoulés depuis la demande de programme
Août 2013	Demande présentée par la Tunisie	Début
Décembre 2013	Proposition de la Commission	4
Mai 2014	Adoption par le Conseil et le Parlement	9
Juillet 2014	Comité AMF	11
Août 2014	Protocole d'accord contresigné par la Tunisie	12
Mars 2015	Ratifié par le Parlement tunisien	19
Mai 2015	Versement de la 1 ^{re} tranche	21
Décembre 2015	Versement de la 2 ^e tranche	28
Octobre 2016	Versement de la 3 ^e tranche en suspens	38

Source: Commission européenne.

46

L'UE a accordé un prêt de 300 millions d'euros, divisé en trois tranches. La Commission a financé ce dernier par l'intermédiaire de prêts provenant d'institutions financières. Les conditions de remboursement et les taux d'intérêt étaient les mêmes pour la Tunisie que ceux obtenus par la Commission auprès des institutions financières. Jusqu'à présent, les taux d'intérêt ont été bas, se situant entre 0,498 % et 1,125 %. Le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures, qui est financé par le budget de l'UE, a couvert le risque de non-remboursement du prêt AMF.

47

Outre l'accès à un financement à taux bas, le prêt AMF a permis des réformes spécifiques du fait des conditions de déboursement fixées dans l'accord de prêt. Le prêt a été mis au point en coordination avec le FMI; la principale condition pour le déboursement était l'application satisfaisante du programme de ce dernier³³. Il comprenait neuf autres conditions (semblables à celles des programmes d'appui budgétaire); quatre conditions pour le deuxième décaissement et cinq pour le troisième. La Commission a veillé à ce que le prêt soit bien coordonné avec les PAR et avec l'assistance technique fournie par l'UE et les autres donateurs. Le programme AMF a permis à la Tunisie d'obtenir un financement indispensable à bas coût. En limitant le nombre de conditions et en assurant le suivi de leur mise en œuvre, il a réussi à favoriser l'adoption de réformes supplémentaires. La Commission se prépare à accorder un prêt supplémentaire de 500 millions d'euros, ayant observé dans ce contexte que: «Dans l'ensemble, l'avancement des réformes reste limité, en partie du fait de la transition politique délicate, même si la dynamique positive constatée depuis peu est encourageante et si le gouvernement reste déterminé à poursuivre un processus de réforme positif.»³⁴

33 Programme relevant de l'Accord de confirmation 2013-2015

34 COM(2016) 67 final du 12 février 2016, «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil accordant une assistance macrofinancière supplémentaire à la Tunisie».

Des programmes d'appui budgétaire sectoriel pertinents, mais dépourvus de stratégie crédible

Absence de stratégies crédibles et de conditions solides

48

Les programmes d'appui budgétaire sectoriel étaient pertinents dans la mesure où ils ciblaient certains des besoins du pays partenaire. Néanmoins, deux des trois programmes audités dans les secteurs de l'eau et du soutien aux municipalités n'étaient pas fondés sur une stratégie crédible pour ces derniers. Certains plans et études étaient disponibles, mais il n'a pas été possible d'obtenir un plan global détaillé indiquant les priorités et la manière de les traiter.

49

À l'heure actuelle, la Tunisie, qui bénéficie de contrats d'appui à la consolidation de l'État principalement parce qu'elle ne dispose pas d'un plan global de développement national comprenant les stratégies sectorielles, bénéficie également de fonds provenant de programmes d'appui budgétaire sectoriel. Cela s'écarte des bonnes pratiques figurant dans les orientations de la Commission.

50

La manière dont les conditions ont été définies pose problème. Les principales faiblesses sont illustrées dans l'**encadré 3**;

- a) les valeurs de référence relatives aux conditions fixées n'étaient pas connues au moment de la signature du programme;
- b) certaines conditions n'étaient pas appropriées;
- c) certains critères d'éligibilité n'étaient pas remplis au moment de la signature de la convention de financement.

Cas d'insuffisances constatés dans la conception des programmes d'appui budgétaire sectoriel

- a) Le programme BS 6 (eau) définit quelques indicateurs et les critères de performance correspondants sans préciser les valeurs de référence de ces indicateurs. Par exemple, l'une des conditions pour le versement de la tranche variable de cinq millions d'euros était que le nombre de compteurs volumétriques pour les puits profonds augmente de 300 unités la première année, de 700 la deuxième année et de 1 200 la troisième année. Cependant, au moment de l'accord, la Commission ne savait pas exactement combien de puits étaient équipés ou non de compteurs volumétriques; il était donc impossible de savoir dans quelle mesure la condition fixée permettait de traiter le problème posé. Une autre condition pour le versement de la tranche variable de l'appui budgétaire, qui concerne la perception, par l'État, de redevances relatives au pompage d'eaux souterraines, n'est pas encore remplie.
- b) Dans le cas du programme BS 6, les conditions étaient faciles à remplir. Par exemple, l'une des conditions de versement de la tranche variable, d'un montant de 2,5 millions d'euros, était l'augmentation des effectifs techniques d'un service donné, et plus précisément le recrutement de 5 personnes supplémentaires la première année, puis 10 la deuxième année et enfin 25 la troisième année. Or le service concerné a indiqué que 71 agents techniques supplémentaires avaient été engagés dès la première année. En l'occurrence, la condition de paiement n'était pas fondée sur une analyse adéquate des besoins en personnel. La situation inverse a également été observée, lorsque les conditions étaient trop difficiles à remplir et ont donc, d'une manière générale, retardé la mise en œuvre des programmes.
- c) Pour les programmes BS 5 et BS 6, les critères d'éligibilité n'étaient pas tous remplis au moment de la signature de la convention de financement. La convention de financement du programme BS 5 stipulait que les conditions générales relatives au paiement (critères d'éligibilité) ne valaient que pour les deuxième et troisième tranches. Par suite, les critères d'éligibilité n'ont pas été appliqués à la première tranche de neuf millions d'euros, qui a été déboursée sur la base de la seule signature du contrat relatif à l'appui budgétaire. Pour ce qui est du programme BS6, la convention de financement a été signée alors que l'une des conditions d'éligibilité n'était que partiellement remplie. Selon les lignes directrices sur l'appui budgétaire, l'éventuel recours à l'appui budgétaire sectoriel en tant que modalité d'octroi de l'aide dépend du résultat de l'évaluation des critères d'éligibilité.

51

Dans le cas du programme BS 7, la Commission a déterminé l'admissibilité au paiement sur la base de son évaluation selon laquelle des progrès satisfaisants avaient été réalisés **globalement** en ce qui concerne la matrice des conditions de paiement. Cette pratique n'incite pas vraiment le partenaire à mettre en œuvre chacune des mesures (voir point 38). Cela soulève également la question de savoir pourquoi certaines conditions relatives au paiement ont été fixées s'il n'était pas prévu de les appliquer.

Retards dans la mise en œuvre des programmes

52

La mise en œuvre de deux des trois programmes audités a enregistré d'importants retards. Dans un cas (BS 5), la période de mise en œuvre a été allongée de 70 % par rapport au calendrier initialement prévu (de 60 à 102 mois à la suite de quatre amendements successifs). Dans un autre cas (BS 6), elle l'a été de 33 % (24 mois supplémentaires). Ces retards étaient liés au contexte dans lequel les programmes étaient réalisés (c'est-à-dire l'instabilité politique et la résistance institutionnelle face au changement) ou à des faiblesses dans leur conception (voir point 50).

53

Les projets d'assistance technique ont été conçus en parallèle avec le principal programme d'appui budgétaire sectoriel afin d'aider l'administration à mettre en œuvre le programme de réforme convenu. Toutefois, dans deux cas (BS 5 et BS 6), des retards ont été constatés dans la passation de marchés pour les projets d'assistance technique. Concernant le projet BS 7, aucune mesure d'assistance technique n'était directement liée à la mise en œuvre des actions du programme.

54

Dans plusieurs cas, l'impact des programmes a été considérablement limité du fait que les réformes nécessaires ont progressé lentement. Par exemple, l'un des résultats importants attendus du programme BS 5 (décision de 2007) était la réforme du budget annuel. Une loi était censée faire avancer considérablement cette réforme. Cependant, le Parlement ne l'a pas encore adoptée et une fois qu'elle l'aura été, cinq années supplémentaires seront nécessaires pour mettre pleinement en œuvre la réforme.

Les projets ont permis de faire face à des problèmes importants, mais ont pâti de faiblesses dans leur conception et de retards

Certaines faiblesses de conception ont rendu difficile l'évaluation de la performance des projets

55

La moitié des projets de notre échantillon³⁵ présentaient une ou plusieurs des faiblesses de conception suivantes (voir les exemples dans l'**encadré 4**):

- a) absence d'objectifs pertinents, spécifiques et mesurables;
- b) manque d'indicateurs, ce qui a empêché de bien mesurer la performance, d'assurer le suivi des activités et de prendre des mesures correctrices en temps opportun;
- c) absence d'indicateurs de référence, ce qui a limité les possibilités de comparer la situation avant et après l'action.

35 À savoir les PJ 7, 8, 10, 11, 12, 13 et 14.

Cas de faiblesses dans la conception des projets examinés

- a) Le projet PJ12 consistait à fournir une assistance technique visant à renforcer la capacité institutionnelle de l'Institut supérieur des avocats. Cette formulation est très vague pour un objectif spécifique dont la réalisation devra être évaluée ultérieurement. Le contrat mentionnait des indicateurs, tels que le nombre de violations des droits de l'homme et la durée moyenne des procédures civiles et pénales. Néanmoins, ces indicateurs n'étaient que marginalement et indirectement liés au projet et ne constituaient pas les critères de référence les plus appropriés pour évaluer la réalisation de l'objectif du projet.
- b) Le projet PJ14 avait été conçu pour soutenir la transition démocratique en Tunisie. Il visait à mettre en place de bonnes pratiques, à renforcer la capacité des membres du Parlement et à améliorer la capacité administrative de ce dernier. Les principales activités étaient bien décrites dans le contrat, mais aucun indicateur n'avait été établi pour permettre la mesure de la performance et l'évaluation de la valeur ajoutée du projet.
- c) Le projet PJ13 avait pour objet le soutien à la société civile tunisienne. L'objectif et les indicateurs étaient vagues et se traduisaient par une multitude d'activités plutôt que par des indicateurs spécifiques. Par ailleurs, comme il n'existait pas d'indicateurs montrant quelle était la situation dans la société civile avant et après l'action, l'évaluation de la valeur ajoutée du projet a été difficile.

56

Pour quatre projets³⁶ sur les quatorze examinés, certains éléments clés ne figuraient pas dans les contrats (voir **encadré 5**) et le niveau de détail des budgets n'était pas suffisant pour permettre une évaluation valable du caractère raisonnable des coûts et ainsi faciliter une évaluation de l'efficacité.

36 À savoir les PJ 6, 7, 8 et 10.

Exemple de projet dont le contrat n'est pas suffisamment détaillé

En ce qui concerne le projet PJ10, le marché a été signé sur la base d'une description très générale des travaux et d'estimations préliminaires de leur coût. L'un des éléments livrables du projet était la réalisation d'importants travaux au tribunal de Nabeul. Initialement, les procédures (étude préliminaire, conception, étude technique, dossier de mise en œuvre, cahier des charges et appels d'offres) couvraient la réhabilitation de tout le bâtiment. Cependant, le bénéficiaire n'a pu réaliser qu'une seule des trois parties que comprenait le marché parce que le budget alloué n'était pas suffisant pour financer la totalité du projet. Les deux parties restantes (environ 30 % du budget total) devaient en principe être mises en œuvre ultérieurement par les autorités tunisiennes. Dans ce cas, l'absence de description détaillée de l'étendue des travaux dans le contrat a rendu impossible une évaluation valable de l'efficacité et de l'efficacité du projet.

57

En ce qui concerne les deux projets qui étaient gérés par un intermédiaire³⁷, la Commission s'est engagée à lui verser environ 1,2 million d'euros pour couvrir ses frais administratifs. Les documents de planification ne comprenaient pas d'analyse de la valeur ajoutée apportée par le recours à l'intermédiaire par rapport à un marché conclu directement avec le bénéficiaire final³⁸.

Retards importants dans la mise en œuvre des projets

58

La période de mise en œuvre a été considérablement allongée pour dix des quatorze projets de l'échantillon (voir **tableau 4**). Dans six cas³⁹, sa durée a été augmentée de plus de 50 % par rapport à celle initialement convenue. Les retards dans la mise en œuvre ont été, dans une large mesure, dus à une sous-estimation du temps nécessaire à l'obtention de certains résultats. Dans la plupart des cas, une prolongation des délais se traduit par une augmentation de certaines catégories de coûts, comme les frais de personnel, qui doivent être financés sur la contribution de la Commission telle qu'elle a été fixée⁴⁰. Dès lors, les fonds disponibles pour financer les activités clés du projet sont moins importants. Ces contrats ayant été signés après 2011, la Commission savait que la situation dans laquelle se trouvait le pays était difficile, mais elle n'a pas adapté le calendrier ou l'étendue des projets en conséquence.

37 Les projets PJ 7 et PJ 8, dont le budget cumulé s'élève à 41 millions d'euros, visaient à réduire les inégalités sociales et régionales dans les zones urbaines et périurbaines par des travaux d'infrastructure permettant d'améliorer la qualité de la vie, par la création d'emplois et par l'accès au microfinancement.

38 Comme l'a fait la BEI dans le cadre de la même action.

39 À savoir les PJ 1, 2, 6, 8, 12 et 14.

40 Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 3/2011 intitulé «L'efficacité et l'efficacité des contributions de l'UE acheminées par des organisations des Nations unies dans des pays affectés par des conflits» (<http://eca.europa.eu>).

Tableau 4

Prolongation des périodes de mise en œuvre des projets

(en mois)

Projet	Année de la signature du contrat	Durée initialement prévue	Durée		Prolongation de la durée initialement prévue
			1 ^{re} modification	2 ^e modification	
PJ1	2011	23	46	52,5	29,5
PJ2	2011	23	46		23
PJ3	2012	8			0
PJ4	2012	8			0
PJ5	2015	60			Période contractuelle initiale toujours en cours
PJ6	2012	36	56		20
PJ7	2012	48			0
PJ8	2013	42	69		27
PJ9	2013	36	48		12
PJ10	2013	43	53		10
PJ11	2011	30	34		4
PJ12	2011	18	24,5	34,5	16,5
PJ13	2013	36	42		6
PJ14	2012	32	39	51	19

Source: Base de données CRIS.

59

Pour trois des projets examinés⁴¹, nous avons constaté que l'impact et la durabilité des résultats obtenus jusqu'alors n'étaient pas garantis par une véritable stratégie de retrait. Dans les cas évoqués, les projets ont principalement créé des emplois temporaires, qui ne pourront être maintenus sans des fonds et des mesures stratégiques supplémentaires. Le partenaire tunisien ne disposant pas des fonds et des capacités nécessaires pour entretenir les infrastructures résultant des projets, leur durabilité dépendra de la disponibilité d'autres financements provenant de donateurs.

60

L'impact de quatre projets⁴² a été considérablement limité du fait que les réformes nécessaires ont progressé lentement. Par exemple, en 2012, environ 2,5 millions d'euros ont été dépensés pour fournir aux institutions tunisiennes des équipements spéciaux permettant de tester la conformité de produits électroniques avec les règles de l'UE. Toutefois, cet équipement a été d'une utilité restreinte parce que la Tunisie n'a pas encore adopté les normes de l'UE correspondantes, telles qu'elles sont définies dans l'Accord européen relatif à l'évaluation de la conformité et à l'acceptation des produits industriels.

61

Bien que deux facteurs, à savoir les faiblesses de conception des projets et la lenteur de leur mise en œuvre, aient rendu l'évaluation des projets difficile, ces derniers ont dans l'ensemble permis de répondre aux besoins réels du pays et de réaliser des progrès notables dans les domaines concernés. Par exemple, les projets visant à soutenir les PME dans le domaine de l'industrie ont apporté une aide utile à 700 entreprises. Deux autres projets ont contribué de manière significative à la réhabilitation de quartiers urbains défavorisés et le projet concernant le Parlement a permis d'en améliorer les infrastructures et de renforcer sa coopération avec le Parlement européen.

41 À savoir les PJ 6, 7 et 8.

42 À savoir les PJ 3, 4, 11 et 12.

62

L'aide financière l'UE a largement contribué à la transition démocratique et à la stabilité économique de la Tunisie. Nous sommes parvenus à la conclusion qu'au cours de la période suivant la révolution de 2011, les fonds de l'UE ont été généralement bien dépensés. Des fonds supplémentaires ont été rendus disponibles pour faire face aux nouveaux défis et la Commission a travaillé en étroite collaboration avec d'autres donateurs pour organiser leur acheminement. Toutefois, un certain nombre d'insuffisances ont été constatées dans la gestion de l'aide par l'UE.

63

Des progrès ont certes été accomplis, mais très lentement, principalement en raison de plusieurs facteurs parmi lesquels les nombreux changements de gouvernement et l'absence d'un plan global de développement national. L'absence d'un tel plan établi par les autorités tunisiennes a considérablement compliqué le processus consistant à cibler correctement l'aide de la Commission (voir point 23).

64

D'une manière générale, l'approche de la Commission était très ambitieuse, celle-ci s'efforçant de répondre à un nombre trop élevé de priorités. Le large éventail de questions abordées et d'activités entreprises dans le cadre de l'appui budgétaire, des projets et du prêt AMF, est incompatible avec la politique de la Commission qui consiste à concentrer son aide sur un nombre limité de domaines et d'activités clés (voir points 24 et 25).

65

La coordination avec les autres donateurs a été bien assurée pour toute une série d'activités malgré l'absence de programmation conjointe avec les États membres (voir points 26 à 28).

Recommandation n° 1 - Renforcer la programmation et le ciblage de l'aide de l'UE

Le SEAE et la Commission devraient:

- a) avoir recours au dialogue politique et stratégique pour s'assurer que les autorités tunisiennes adoptent un plan global de développement national;
- b) définir, en vue de la prochaine période de programmation, un nombre limité de priorités spécifiques et réduire le nombre de mesures afin de concentrer davantage l'aide de l'UE et d'en accroître l'impact potentiel;
- c) veiller à ce que la programmation conjointe avec les États membres soit effective, de manière à améliorer le ciblage et la coordination de l'aide.

66

L'aide a été octroyée suivant toute une série de modalités, à savoir principalement l'appui budgétaire général (contrats d'appui à la consolidation de l'État), l'appui budgétaire sectoriel (contrats de réforme sectorielle), un prêt AMF et des projets. La Tunisie a également largement bénéficié de l'initiative «plus pour plus», qui a permis d'augmenter considérablement les fonds disponibles pour l'appui budgétaire général (voir points 30 et 31).

67

Les premières années, ce dernier a été fourni par l'intermédiaire des PAR, qui ont en outre été en grande partie financés par des prêts de la Banque mondiale et du FMI. Cette forme de soutien a aidé le gouvernement à établir le calendrier des réformes et, dans le cadre des contrats d'appui à la consolidation de l'État, a permis davantage de souplesse que l'appui budgétaire classique. Cependant, elle est conçue comme une approche à court terme (un à deux ans), plutôt que comme une solution à long terme (voir points 32 et 33).

68

Certaines des conditions étaient déjà remplies au moment de la signature des conventions de financement relatives aux programmes d'appui budgétaire, ou l'ont été peu de temps après. L'élément incitatif de l'aide s'en est trouvé considérablement réduit. La mise en œuvre des nombreuses mesures, requise aux termes des conventions de financement, a été évaluée globalement; de ce fait, des paiements ont été effectués alors que certaines des mesures concernées n'avaient pas été appliquées (voir points 34 à 39).

69

L'allocation de fonds «plus pour plus» a été décidée très tardivement, ce qui a posé des difficultés pour planifier cette aide de manière à ce qu'elle soit utilisée le mieux possible. L'impact supplémentaire attendu de l'important transfert de fonds «plus pour plus» n'était pas évident (voir 36).

70

L'évaluation PEFA fournit une appréciation globale et internationalement reconnue de la gestion des finances publiques d'un pays. Conformément aux lignes directrices sur l'appui budgétaire de la Commission, cette évaluation devrait avoir lieu tous les quatre ans. Compte tenu de l'importance des montants versés sous forme d'appui budgétaire et de l'intérêt de l'évaluation PEFA comme outil de suivi et de planification, il n'est pas satisfaisant qu'aucune évaluation de ce type n'ait été effectuée depuis 2010. La nouvelle évaluation PEFA devrait être terminée en mars 2017 (voir points 40 à 42).

Recommandation n° 2 - Améliorer la mise en œuvre des programmes d'appui budgétaire de l'UE

La Cour recommande à la Commission:

- a) de réduire, en vue des prochains programmes d'appui budgétaire, le nombre de mesures nécessaires pour remplir les conditions associées à l'appui budgétaire et de s'assurer que ces mesures soient significatives. Afin d'inciter les autorités tunisiennes à faire avancer leurs réformes de manière significative, la Commission devrait subordonner les versements à la réalisation satisfaisante des différentes mesures et à l'obtention de bons résultats concernant les indicateurs de performance, plutôt qu'à l'accomplissement de progrès en général;
- b) de veiller à garantir qu'une évaluation PEFA soit réalisée tous les quatre ans au moins, compte tenu de son importance comme outil de planification et de suivi.

71

Il a fallu près de deux ans pour mettre en place le prêt AMF de 300 millions d'euros demandé de toute urgence par les autorités tunisiennes. Bien que le retard ne soit pas totalement imputable à l'UE, plus de onze mois ont quand même été nécessaires pour traiter le prêt au niveau institutionnel de l'UE (voir points 45 à 47).

Recommandation n° 3 - Formuler des propositions pour accélérer le processus d'approbation d'un prêt AMF

La Commission devrait examiner, avec ses colégislateurs, les options possibles pour accélérer les procédures d'approbation des programmes d'AMF ultérieurs, en particulier pour les financements d'urgence.

72

Les décaissements au titre de l'appui budgétaire sectoriel ont été nettement moindres que ceux concernant l'appui budgétaire général. Pour deux des trois programmes examinés, l'existence d'une stratégie sectorielle crédible n'était pas évidente. Des retards et, d'une manière générale, la lenteur avec laquelle les réformes requises ont été mises en œuvre ont réduit l'impact des programmes (voir points 48 à 54).

73

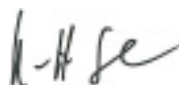
Des projets importants ont été réalisés, mais avec beaucoup de retard. En l'absence d'objectifs et d'indicateurs clairs, les progrès de bon nombre d'entre eux étaient difficiles à évaluer. Souvent, les projets étaient trop ambitieux et leur calendrier s'est avéré trop optimiste. Cela a entraîné une augmentation des frais généraux (voir points 55 à 61).

Recommandation n° 4 - Améliorer la planification des projets

La Commission devrait, lorsqu'elle planifiera d'autres projets en Tunisie, définir des objectifs clairs et des indicateurs réalistes eu égard aux circonstances particulières entourant chaque projet.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre III, présidée par M. Karel PINXTEN, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 14 février 2017.

Par la Cour des comptes



Klaus-Heiner LEHNE
Président

Programmes d'appui budgétaire et assistance macrofinancière

(euros)

Numéro	Décision n°	Année de la décision	Modalité	Titre	Montant alloué	Montant ayant fait l'objet de contrats	Montant versé
AMF	s. o.	2013	AMF	AMF	300 000 000	300 000 000	200 000 000
BS1	23143 and 23279	2011	Appui budgétaire sectoriel	Programme d'appui à la relance et Aide au partenariat, aux réformes et à la croissance inclusive -SPRING (PAR 1)	100 000 000	99 424 813	99 424 813
BS2	24074	2012	Appui budgétaire sectoriel	Programme d'appui à la relance (PAR 2)	68 000 000	67 339 484	65 415 314
BS3	24469	2013	Appui budgétaire sectoriel	Troisième Programme d'appui à la relance (PAR 3)	110 000 000	110 000 000	110 000 000
BS4	37533	2014	Appui budgétaire sectoriel	Programme d'appui à la relance (PAR 4)	100 000 000	99 546 000	75 000 000
BS5	19508	2007	Appui budgétaire sectoriel	Programme d'appui à la gestion budgétaire par objectifs	30 000 000	29 267 989	29 267 989
BS6	21889	2010	Appui budgétaire sectoriel	Programme d'appui aux politiques publiques de gestion des ressources en eau pour le développement rural et agricole	57 000 000	56 067 853	24 623 541
BS7	18438	(2013)	Appui budgétaire sectoriel	Tunisie - PRAL - ex-Programme d'appui à la compétitivité (PAC I)	41 000 000	40 357 374	40 357 374

Liste des projets

(euros)

Numéro	Décision n°	Année de la signature du contrat	Projet	Montant ayant fait l'objet de contrats	Montant versé
PJ1	20216	2011	Mobilisation d'expertise court terme au profit des PME industrielles et des institutions tunisiennes - Coaching technique et non technique	4 328 400	4 092 200
PJ2	20216	2011	Mobilisation d'expertise court terme au profit des PME Industrielles et des institutions d'appui - Qualité	6 170 540	5 575 780
PJ3	20216	2012	Acquisition et installation d'une chambre semi-anechoïque pour essais de compatibilité électromagnétique de dix mètres avec cages annexes	1 179 590	1 179 590
PJ4	20216	2012	Acquisition et mise en place d'un laboratoire pour des essais de compatibilité électromagnétique	1 260 000	1 260 000
PJ5	22772	2015	Programme de soutien aux petites entreprises dans le secteur des services en Tunisie	10 000 000	1 982 210
PJ6	23202	2012	Projet de création d'emplois et accompagnement à la réinsertion en complétant les dispositifs de l'État en Tunisie	6 476 777	5 850 000
PJ7	23202	2012	Financement de la mise à niveau de quartiers populaires	8 000 000	7 900 000
PJ8	24409	2013	Financement de la mise à niveau de quartiers populaires en Tunisie	32 900 000	22 000 000
PJ9	23556	2013	Soutien à l'amélioration du système de justice des enfants en Tunisie	1 800 000	1 710 000
PJ10	23557	2013	Réhabilitation selon les standards internationaux de tribunaux et établissements pénitentiaires avec une dotation de matériel informatique	12 848 749	12 206 312
PJ11	19073	2011	Renforcement des capacités institutionnelles en Tunisie	1 461 000	1 314 652
PJ12	19073	2011	Assistance technique pour le renforcement des capacités institutionnelles de l'Institut supérieur de la profession d'avocat	629 965	503 972
PJ13	23558	2013	Programme d'appui à la société civile en Tunisie	3 399 228	2 604 875
PJ14	23569	2012	Appui au processus constitutionnel et parlementaire en Tunisie	1 809 778	1 364 907

Synthèse

III

La Commission et le SEAE conviennent qu'un appui financier a été rapidement accordé, mais tiennent à souligner que plusieurs domaines ont dû être traités en raison du grand nombre de besoins/d'urgences socio-économiques auxquels le gouvernement tunisien a été confronté suite à la révolution. Dans ce contexte, il a été fait appel à l'UE pour aider la Tunisie à répondre à ces besoins, qui constituaient à la fois une question de crédibilité politique et une nécessité d'ordre opérationnel. Les résultats obtenus au cours de la période sont bons, puisque l'aide de l'UE a fortement contribué à la stabilité économique et politique du pays après la révolution, notamment grâce à l'accompagnement de grandes réformes socio-économiques et politiques.

La Commission estime que l'aide fournie n'a donc pas été atténuée, mais a au contraire apporté une réponse au grand nombre de réformes urgentes auxquelles était inévitablement confrontée la Tunisie dans la période post-révolutionnaire.

En outre, il convient de souligner que tous les projets adoptés depuis 2014 concernaient l'un des trois domaines prioritaires consacrés par le cadre unique d'appui pour 2014-2016 (réformes socio-économiques pour une croissance inclusive, aspects essentiels de la démocratie et développement régional et local durable).

La Commission reconnaît que les autorités tunisiennes ont pu rencontrer certaines difficultés dans la gestion de l'ensemble de l'assistance, en raison du contexte post-révolutionnaire et des changements fréquents de gouvernements et au sein de l'administration. Néanmoins, il faut également souligner que le taux d'absorption des projets de l'UE est plus élevé que pour les projets d'autres donateurs.

Le processus de programmation conjointe a été mis à l'arrêt suite au retard pris par le gouvernement dans la préparation et l'adoption d'un nouveau plan de développement quinquennal. Cela permettra à l'UE de mieux aligner l'exercice de programmation sur les priorités reprises dans le plan afin d'améliorer la répartition des tâches entre les donateurs, notamment entre les États membres.

Une mission de programmation conjointe s'est tenue parallèlement à la mission de programmation SEAE/DG NEAR qui a eu lieu en octobre 2016. Un consultant assure actuellement la coordination avec l'ensemble des États membres et l'exercice de programmation conjointe sera probablement opérationnel en 2017.

L'assistance macrofinancière (AMF) de l'UE apporte un soutien à la balance des paiements pour faire face aux besoins aigus en financements externes de la Tunisie et en appui au programme d'assistance financière que le pays a conclu avec le FMI. Cela permet à la Tunisie de rendre l'ajustement économique nécessaire moins dur et moins brutal et vise à contribuer à son retour à la stabilité économique. Les conditions de l'AMF, qui constitue une approche globale pour soutenir un programme d'ajustement économique, répondent ainsi à un ensemble de priorités dans plusieurs domaines connexes de réforme structurelle..

La Commission considère que l'aide qu'elle apporte à la Tunisie, y compris son AMF, s'est concentrée sur un nombre limité de secteurs. De plus, dans plusieurs domaines d'appui (tels que les statistiques, la gestion des finances publiques et la bonne gouvernance de la Cour des comptes), une coordination solide avec d'autres donateurs et au sein de différents services de la Commission a été essentielle pour permettre à l'assistance macrofinancière de favoriser la pleine mise en œuvre d'importantes réformes.

V

Dans un contexte caractérisé par l'instabilité politique, il était essentiel de trouver un juste équilibre entre les mesures aux impacts rapides et les processus à plus long terme, tout en utilisant les outils mis à disposition par la politique de la Commission en matière d'appui budgétaire. L'instrument que constituent les contrats d'appui à la consolidation de l'État est une modalité d'appui budgétaire plus souple spécialement conçue pour les situations de fragilité/d'après-crise. Tout en ayant recours à cette modalité plus souple en Tunisie, la Commission a néanmoins réalisé une évaluation rigoureuse des conditions de décaissement de chacun des quatre programmes d'appui budgétaire. En outre, la stabilisation de la situation et les progrès accomplis par la Tunisie démontrent le succès des opérations telles qu'elles ont été conçues et mises en œuvre. Une analyse plus détaillée sur ce sujet est présentée ci-dessous, à partir du point 30.

La Commission confirme que l'évaluation PEFA actuellement en cours a en réalité été lancée en 2014, soit quatre ans après la dernière évaluation PEFA. L'évaluation PEFA actuelle a subi des retards indépendants de la volonté de la Commission, principalement du fait de problèmes de méthodologie et de leurs conséquences. Il est à souligner qu'une nouvelle méthodologie pour l'exercice PEFA a été révisée en 2015. Le nouveau rapport PEFA pour la Tunisie est en cours de finalisation.

VI

La Commission souligne qu'il se peut que le programme de réforme ne soit pas toujours synthétisé dans un document stratégique ou de politique unique, exhaustif et cohérent. En pareil cas, l'analyse se base sur les différentes mesures et sur le processus de réforme suivis par le gouvernement pour renforcer le système.

Dans le cas de l'appui budgétaire sectoriel mentionné, la Commission a jugé que les politiques sectorielles étaient complètes, pertinentes et crédibles. Ces opérations d'appui budgétaire sectoriel avaient été adoptées avant la révolution; les programmes ont par la suite été adaptés à la nouvelle situation pour stabiliser les résultats issus de ces opérations de soutien.

La Commission considère que les décaissements tardifs de prêts AMF n'ont pas eu pour cause la lenteur de la mise en œuvre de l'assistance, mais plutôt la combinaison d'un ensemble de facteurs. Le Parlement et le Conseil ont mis plus de cinq mois pour adopter la proposition de la Commission selon la procédure législative ordinaire. En outre, il a fallu plus de six mois aux autorités tunisiennes pour ratifier le protocole d'accord entre l'UE et la Tunisie contenant les conditions de l'AMF. Le second décaissement a été retardé du fait que les Tunisiens n'avaient pas rempli toutes les conditions dans les délais.

Introduction

09

La Commission estime qu'il convient de noter que lorsque l'opération AMF-I de 300 millions d'EUR a été adoptée, en avril 2014, elle représentait la plus grande AMF jamais apportée à un pays du voisinage méridional, jusqu'à ce qu'une nouvelle opération AMF de 500 millions d'EUR, également en faveur de la Tunisie, soit proposée par la Commission en février 2016 et adoptée en juillet 2016. Cette seconde AMF vise à renforcer l'appui à la transition économique, notamment suite aux attentats terroristes de 2015 et à leur impact négatif sur l'activité économique.

Observations

20

La Commission souligne que le PAR 1 était une opération budgétaire multisectorielle et que les PAR 2 à PAR 5 sont des opérations de contrats d'appui à la consolidation de l'État.

22

La Commission fait remarquer qu'elle a toujours agi en temps opportun chaque fois qu'une action était nécessaire de sa part, dans un contexte politique et de sécurité difficile. Elle indique également que le document d'action du programme RSS a été achevé d'un point de vue technique le 18 juin 2015 (réunion du groupe d'appui à la qualité), avant l'attentat terroriste de juin 2015. Plusieurs autres actions dans le domaine de la sécurité ont également été mises en place durant cette période (projets régionaux, projets financés dans le cadre de l'instrument de stabilité, instrument contribuant à la stabilité et à la paix, etc.) avant ou parallèlement à la préparation du programme RSS.

23

La Commission fait remarquer que dans les premières années ayant suivi la révolution, la coordination entre donateurs s'est organisée sur la base d'un plan de redressement économique des autorités tunisiennes et des courriers du gouvernement relatifs au développement. Ces documents ont débouché sur plusieurs paquets d'appui financier des donateurs dans le cadre du programme d'appui à la relance (PAR), dont certains ont même eu recours à une matrice commune de mesures. Par la suite, la coordination entre donateurs, y compris l'UE à travers son appui budgétaire et les opérations AMF, a été facilitée par l'accord entre le FMI et les autorités tunisiennes sur un programme global d'ajustement macroéconomique et de réformes structurelles.

24

La Commission tient à souligner que les fonds n'ont pas été disséminés dans un trop grand nombre de domaines et que l'aide a été suffisamment ciblée.

Si l'aide de l'UE a effectivement concerné un grand nombre de secteurs, ce fut le cas, initialement, en reconnaissance des nombreux défis et besoins auxquels la Tunisie était confrontée dans la période post-révolutionnaire. Ce fut également une réponse aux demandes spécifiques d'assistance de la part des autorités tunisiennes à une époque où le gouvernement avait grandement besoin d'un soutien international. En effet, entre 2011 et 2013, des «opérations d'urgence» ont été adoptées, qui ciblaient les services essentiels, soutenaient la transition démocratique et accompagnaient le processus de réformes socio-économiques.

Néanmoins, dès que la situation a semblé se stabiliser progressivement (à partir de 2014 environ), l'UE s'est efforcée de concentrer son assistance. Cet effort s'est traduit par le cadre unique d'appui pour 2014-2016, qui a identifié trois secteurs d'intervention (réformes socio-économiques pour une croissance inclusive, aspects essentiels de la démocratie et développement régional et local durable), dans une tentative de canaliser notre assistance. Ces trois secteurs ont été systématiquement pris en considération dans la conception des programmes d'action annuels en faveur de la Tunisie.

25

La Commission et le SEAE soulignent que leurs décisions n'ont pas entraîné une réduction du financement ni de difficultés de gestion. Les retards et les difficultés de gestion étaient directement et avant tout liés à des facteurs externes (à savoir l'instabilité politique, et la situation difficile de l'économie du pays).

La Commission souligne que les conditions de l'AMF répondent à un nombre limité de priorités dans plusieurs domaines connexes de réforme structurelle et que cette assistance constitue une approche globale pour soutenir un programme d'ajustement économique. Cela ne doit pas être considéré comme un changement de cap de la Commission dans la concentration de son assistance sur un nombre limité de secteurs. De plus, dans plusieurs domaines d'appui (tels que les statistiques, la gestion des finances publiques et la bonne gouvernance de la Cour des comptes), une coordination solide avec d'autres donateurs et au sein de différents services de la Commission a été essentielle pour la mise en œuvre complète d'importantes réformes.

26

La Commission fait remarquer que les actions de l'UE étaient bien coordonnées avec les États membres et les principaux donateurs internationaux, mais qu'il n'y a pas eu de programmation conjointe avec les États membres du fait de l'adoption tardive du plan de développement national. La coordination et l'étroite collaboration avec les États membres ont eu lieu de manière régulière et ont été constructives.

28

Le processus de programmation conjointe a été mis à l'arrêt afin d'aligner l'exercice de programmation sur le plan de développement quinquennal de manière à améliorer la répartition des tâches entre les donateurs, notamment entre les États membres.

Une mission de programmation conjointe s'est tenue parallèlement à la mission de programmation SEAE/DG NEAR qui a eu lieu en octobre 2016. Un consultant assure actuellement la coordination avec l'ensemble des États membres et l'exercice de programmation conjointe sera probablement opérationnel en 2017.

29

La Commission note que les actions de l'UE ont considérablement aidé la Tunisie, mais que la mise en œuvre des programmes par la Commission a présenté des insuffisances mineures.

Elle souhaite à nouveau indiquer que le programme PAR 1 était une opération budgétaire multisectorielle et que les PAR 2 à PAR 5 sont des opérations de contrats d'appui à la consolidation de l'État. Cette différence de modalité a des conséquences pour l'analyse des programmes.

32

La Commission tient à souligner que, bien que les PAR 3 et PAR 4 aient été uniquement financés par l'UE, ces programmes, ainsi que les mesures qu'ils contiennent, étaient coordonnés avec d'autres donateurs.

33

La Commission souligne le fait que le Programme d'appui à la relance 1 (PAR 1) était un appui budgétaire multisectoriel et que les opérations consécutives du PAR ont eu recours à la modalité des contrats d'appui à la consolidation de l'État, qui a été spécifiquement conçue pour permettre à l'UE de soutenir les pays partenaires dans les situations de fragilité/d'après-crise.

Alors que la modalité des contrats d'appui à la consolidation de l'État utilisée permet un certain niveau de flexibilité, comme le souligne la politique adoptée en 2011, sa mise en œuvre par les services de la Commission a toujours été rigoureuse. Les indicateurs de performance utilisés ont été définis à la suite d'un processus de dialogue stratégique long et exhaustif avec les autorités. Ces indicateurs ont permis de faire avancer d'importants processus de réforme au cours de la période examinée. L'urgence de la situation à laquelle devait répondre l'UE et la nature à court terme de la modalité choisie pour la mise en œuvre des contrats d'appui à la consolidation de l'État ne doivent pas donner une impression de «flexibilité» des conditions de décaissement.

La Commission souligne qu'il est possible, et même prévu par les lignes directrices sur l'appui budgétaire, de renouveler les contrats d'appui à la consolidation de l'État, notamment lorsque la transition vers d'autres instruments d'appui budgétaire n'est pas encore réalisable.

Il convient de garder à l'esprit que les lignes directrices sur l'appui budgétaire relatives aux contrats d'appui à la consolidation de l'État étaient nouvelles (2012) et que la modalité n'avait pas été testée lorsqu'elles furent appliquées pour la première fois dans un pays à revenu intermédiaire connaissant une transition politique majeure tel que la Tunisie. Cette expérience tunisienne, également confirmée par la mise en œuvre des contrats d'appui à la consolidation de l'État dans d'autres pays, a amené la Commission à réviser les orientations relatives à la durée des contrats d'appui à la consolidation de l'État et à la possibilité d'opter pour des contrats d'appui à la consolidation de l'État parallèlement à des opérations d'appui budgétaire sectoriel. Une révision des lignes directrices sur l'appui budgétaire attestera de cette leçon tirée.

34

La Commission déclare que, dans un nombre limité de cas, les indicateurs/mesures étaient atteint(e)s avant la signature de conventions de financement. Néanmoins, cela reflète plutôt le fait que le long processus administratif de la Commission menant à l'adoption des décisions de financement n'est pas adapté au type d'opération d'urgence que la Commission et d'autres donateurs (Banque mondiale et Banque africaine de développement) s'efforçaient de mettre en place en Tunisie à ce moment-là pour répondre à une situation politique et socio-économique particulièrement instable.

En effet, ces mesures avaient formellement été approuvées avec les autorités plusieurs mois avant la signature de la convention de financement. Néanmoins, entre le moment auquel la mesure a été convenue et celui où la décision de financement a été adoptée par la Commission, la mesure avait effectivement été adoptée/mise en œuvre par le gouvernement. Cette réussite était également le résultat d'un dialogue politique intense avec les autorités et n'aurait donc pas été atteinte dans la même mesure ou dans les mêmes délais en l'absence des opérations d'appui budgétaire.

35

La décision de financement présentée aux États membres et la convention de financement signée avec le gouvernement de la Tunisie indiquaient clairement que les indicateurs de performance pour la seconde tranche seraient identifiés au cours de la deuxième année du programme. Une telle modalité n'est pas en contradiction avec les lignes directrices et est utile dans des situations instables où une programmation à part entière sur plusieurs années est difficile à formuler, comme c'était le cas en Tunisie en 2011 (à savoir gouvernement intérimaire, élections imminentes).

36

La Commission attire l'attention sur le fait que, tandis que les fonds «donner plus pour recevoir plus» n'avaient pas été formellement annoncés avant mai ou juin de l'année N+1, la Commission et le SEAE avaient déjà procédé à une évaluation de la situation dans les différents pays de la région et avaient une bonne idée – assez tôt dans l'année (habituellement en janvier/février) – du montant «donner plus pour recevoir plus» que chaque pays recevrait. Par conséquent, au moment de la négociation des programmes et de la matrice des indicateurs, l'équipe de la Commission a gardé une certaine marge de manœuvre et a prévu soit des programmes additionnels, soit dans certains cas un montant plus élevé que celui officiellement disponible au début des négociations.

37

La Commission insiste sur le fait que l'assistance de l'UE était fondée sur les demandes des autorités tunisiennes et que les besoins ont été discutés, convenus et évalués au niveau bilatéral. Le nombre élevé de mesures comprises dans les PAR 1 à 3 sont à considérer du point de vue d'opérations conjointes d'appui budgétaire, mises en œuvre par trois agences d'appui budgétaire, par rapport aux engagements financiers supérieurs à un milliard de dollars par opération.

Ainsi, si l'on considère la présence de plusieurs organismes donateurs (qui ont contribué par une expertise au plus haut niveau) et le montant élevé de ces opérations, le nombre des mesures est en réalité proche de la norme pour de tels types d'opérations.

Les programmes PAR ont bénéficié d'un intérêt de haut niveau, avec des conseils des ministres régulièrement consacrés à l'examen de leur mise en œuvre (cela ne se produirait pas pour un programme de moindre ampleur) et il est à souligner que la grande majorité de ces mesures ont été correctement appliquées.

38

L'opinion de la Commission est que l'évaluation de chacune des matrices des conditions des PAR I à IV a été réalisée avec la même rigueur.

La Commission souligne qu'en application de la communication de 2011 et des conclusions connexes du Conseil de 2012 sur «La future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers», une approche dynamique continuera d'être appliquée aux critères d'éligibilité. Cette approche était particulièrement adaptée compte tenu de la situation politique instable qui prévalait à l'époque et du recours – pour la première fois en Tunisie – à un contrat d'appui à la consolidation de l'État.

Cette approche est conforme aux dispositions des lignes directrices sur l'appui budgétaire relatives aux opérations de contrats d'appui à la consolidation de l'État. Cette modalité a été incluse aux lignes directrices sur l'appui budgétaire de 2012 à appliquer en cas de situation de crise, d'après-crise ou de fragilité. Il s'agit par conséquent d'une modalité plus souple. Néanmoins, l'évaluation des dossiers de décaissement par la Commission est tout aussi rigoureuse que toute autre modalité d'appui budgétaire.

Il faut ajouter qu'à part quelques rares exceptions (plutôt marginales), tous les résultats anticipés ont au bout du compte été atteints. Par conséquent, la souplesse accordée aux PAR III et IV ne semble pas avoir entraîné des résultats/impacts moindres à moyen terme.

39

La Commission fait remarquer que la mise en œuvre de certaines réformes économiques structurelles continue d'être lente ou qu'elle nécessite d'importantes améliorations, tandis que les réformes accompagnant la transition démocratique sont plus satisfaisantes. L'adoption de mesures ou d'indicateurs axés sur les résultats n'aurait pas été possible dans le contexte de contrats d'appui à la consolidation de l'État d'un à deux ans, comme le rappellent les lignes directrices sur l'appui budgétaire, qui prévoient que «*les indicateurs de performance ... seront, pour l'essentiel, des indicateurs de processus*» (p. 161).

Des interventions complémentaires sous forme d'assistance technique ont été assurées et ont par conséquent soutenu les autorités dans l'élaboration et l'adoption de la législation/réglementation (ou des procédures administratives) nécessaire(s) à l'application d'une loi ou d'un décret spécifiques. Grâce à la combinaison des politiques, la plupart des mesures identifiées par l'UE ont apporté des résultats concrets.

Comme dans d'autres processus post-révolutionnaires, de profondes modifications politiques et institutionnelles se produisant actuellement en Tunisie mettront du temps à produire la totalité de leurs résultats.

40

La Commission souligne qu'en raison de la rapide évolution de la situation, qui était marquée par une situation administrative et politique surchargée et en perpétuelle évolution (six gouvernements entre 2011 et 2015), il aurait pu être particulièrement difficile de mener à bien une évaluation objective et de bonne qualité pendant cette période. Pour ce qui est de la méthodologie d'évaluation, il aurait également été trop tôt pour procéder à l'évaluation des résultats.

La dernière évaluation à part entière des opérations d'appui budgétaire a eu lieu en 2010. De telles évaluations s'étendent habituellement sur une période de dix ans. Il est nécessaire de prendre du recul afin d'évaluer la situation de manière objective.

Cela étant dit, la DG NEAR procède actuellement à une évaluation des programmes axés sur la gouvernance économique est actuellement. Cette évaluation concerne notamment l'ensemble des programmes d'appui budgétaire mis en œuvre en Tunisie, à l'exception du BS6.

En outre, la Commission a soigneusement contrôlé les réalisations, les incidences et les résultats au cours de cette période; elle a utilisé sans réserve les instruments permettant d'évaluer les résultats de mesures spécifiques d'appui budgétaire et a également eu recours à plusieurs évaluations réalisées par différentes organisations internationales.

41

La Commission tient à souligner que la nouvelle évaluation PEFA a été réalisée conformément à la nouvelle méthodologie adoptée par le secrétariat PEFA, ce qui a débouché sur plusieurs conclusions en contradiction avec l'évaluation PEFA 2010 et entraîné des retards dans sa ratification pour les autorités tunisiennes, des retards indépendants de la volonté de la Commission, de la Banque mondiale ou de la Banque africaine de développement.

La Commission confirme néanmoins que l'évaluation PEFA actuellement en cours a en réalité été lancée en 2014, soit quatre ans après que la dernière évaluation PEFA a été réalisée et, par conséquent, en conformité avec les lignes directrices internes sur l'appui budgétaire.

En plus de l'évaluation PEFA, préalablement à la décision de fournir un appui d'AMF, la Commission a réalisé, en décembre 2013, un examen opérationnel complet et exhaustif des circuits administratifs et financiers du ministère des finances et de la Banque centrale de Tunisie.

42

La Commission tient à souligner que, malgré l'utilité de l'évaluation PEFA, cette dernière ne revêt pas un caractère obligatoire et nécessite en outre l'engagement et l'entière coopération du pays.

Après 2011, malgré l'absence d'une PEFA récente, la Tunisie (et ses partenaires) a bénéficié d'une douzaine d'évaluations de haute qualité du système de gestion des finances publiques au cours de la période examinée. Ces évaluations ont été réalisées dans le cadre de programmes de la Commission et par des organisations indépendantes telles que le FMI, l'OCDE et Open Budget Survey.

Ces différentes évaluations ont produit des informations détaillées sur les différents aspects de la gestion des finances publiques (élaboration et exécution des budgets, comptabilité, passations de marchés, contrôles internes et externes, gestion des actifs, transparence, programme de réforme, etc.).

Bien que la PEFA ait été lancée avec certains retards en 2014, ses résultats devraient être connus début 2017 et serviront à l'évaluation des progrès en matière de gestion des finances publiques dans le pays.

43

La Commission tient à souligner que, dans les circonstances auxquelles est confrontée la Tunisie depuis 2011 et face aux défis importants auxquels le pays a dû répondre (politiques, économiques, sociaux, de sécurité), la Tunisie reste un modèle dans la région. Le processus de transition est long et difficile et continuera d'exiger d'autres efforts importants de la part de ses partenaires.

a)

Alors que des défis persistent dans certains domaines, la Commission estime que les progrès par rapport à la situation qui prévalait en 2011 ont été indéniablement positifs et continus. Le site web du budget ouvert du ministère des finances est un bon exemple des énormes efforts accomplis en la matière (<http://www.mizaniatouna.gov.tn>).

Des enquêtes indépendantes de transparence budgétaire ou de diffusion des statistiques (enquête budgétaire internationale 2011, 2015, site web de diffusion des statistiques) placent aujourd'hui la Tunisie au premier rang des groupes de pays aux revenus comparables/de sa région.

La promulgation récente d'une loi organique relative à la liberté d'information, adossée à un puissant enthousiasme de la société civile pour déjà faire valoir ces nouveaux droits, laisse entrevoir de nouveaux progrès dans les années à venir.

b)

Le programme d'appui à la société civile (PASC) de l'UE a contribué à résoudre des problèmes liés à l'établissement de 180 ONG dans le gouvernorat de Tozeur. Un accord avec les services du gouvernement tunisien en charge des organisations a été passé dans le cadre de ce programme pour aider les organisations de la société civile candidates à préparer l'enregistrement de leurs demandes. En outre, le programme comporte une composante d'assistance technique pour aider les autorités tunisiennes à mettre en place un système informatique destiné au département ONG qui pourrait accélérer le traitement des dossiers, notamment pour l'enregistrement des ONG.

c)

Tandis que la mise en œuvre de réformes relatives aux partenariats public-privé et aux marchés publics a été confrontée à une rude résistance de certains pans de l'administration, tous les règlements d'exécution connexes ont été adoptés et la bonne application des lois commence sérieusement. De premiers résultats positifs commencent déjà à apparaître, notamment en matière de marchés publics, avec la numérisation en cours de l'ensemble des procédures de passation de marchés.

Pour ce qui est des audits externes, l'adoption prochaine d'une loi organique accordant une indépendance totale à la Cour des comptes (une mesure PAR IV) devrait marquer un grand tournant dans la réalisation des audits externes en Tunisie. La Commission continuera de fournir une assistance technique à la Cour afin de garantir qu'elle saisisse pleinement ces nouvelles opportunités.

Pour ce qui est des audits internes, un travail reste à accomplir pour rationaliser le cadre institutionnel, ce qui est prévu dans le programme PAR V.

d)

Les mesures indiquées dans les programmes PAR avaient pour objectif de stabiliser les finances municipales, qui étaient soumises à une charge financière insoutenable résultant d'une brusque chute des recettes locales après la révolution. Cela a été suivi dans le programme *Cap vers la décentralisation et le développement des territoires* (43 millions d'EUR) par une approche plus structurelle dans le contexte de la décentralisation. Mais ce programme n'aurait pas pu être mis en œuvre sans le succès des mesures PAR et avant que ne soit prise la décision politique de déclencher un processus de décentralisation.

e)

Les progrès en matière de ciblage des bénéficiaires sont en effet décevants, malgré l'appel à agir sur ce point constamment lancé aux autorités par l'UE, le FMI et la Banque mondiale. Cela reflète des difficultés politiques profondément ancrées dans le renforcement des critères d'éligibilité pour de tels programmes. Malgré ces revers, il est important de continuer à insister sur ces réformes étant donné leur contribution essentielle à la durabilité des finances publiques, ce qui continue d'être fait conjointement par le FMI, la Banque mondiale et l'UE (AMF). Néanmoins, la nouvelle base de données des numéros d'identification sociale et l'évaluation des programmes d'assistance sociale existants ainsi que le système de notation proposé devraient améliorer le ciblage de ces programmes.

f)

La Commission considère que grâce aux conditions de décaissement prévues par l'appui budgétaire PAR III et à la coordination du dialogue stratégique des donateurs avec le ministère des finances, un cadre réglementaire favorable au développement de la microfinance est à présent en place en Tunisie. Ce dernier a permis la création de sept institutions de microfinance au service de régions moins développées non desservies, y compris deux institutions (Microcred et Taysir) soutenues financièrement par l'UE, l'AFD, la BEI et la BERD. Selon les derniers rapports annuels de Microcred et Taysir, 7 684 microentrepreneurs ont bénéficié de services financiers et d'une assistance technique depuis l'entrée en opération en 2015, dont 4 205 femmes et 3 338 jeunes.

g)

Une nouvelle loi régissant les investissements a été adoptée par le Parlement en septembre 2016 dans le cadre de la préparation de la *Conférence Tunisia 2020*. Cette loi, parallèlement à la législation récemment adoptée relative à la concurrence, la faillite et les PPP, devrait permettre une forte amélioration du climat d'investissement.

45

La Commission considère qu'il est important de faire remarquer qu'avant que le premier décaissement d'AMF ne puisse avoir lieu, plusieurs actes de procédure sont nécessaires. Avant de proposer une opération AMF, la Commission évalue la solvabilité des circuits financiers dans le pays bénéficiaire à travers un examen opérationnel qui dure au moins un mois. Étant donné que les propositions d'AMF de la Commission sont soumises à la procédure législative ordinaire conformément à l'article 212 TFUE, elles doivent être adoptées par le Parlement et le Conseil. Suite à cette adoption, un protocole d'accord contenant les conditions de l'AMF doit être approuvé par un comité des États membres et signé par le pays bénéficiaire. De plus, la Tunisie a dû ratifier le protocole d'accord.

Ensuite, les fonds pour le décaissement doivent être empruntés par la Commission sur les marchés, ce qui prend habituellement un mois environ. Dans le cas de la Tunisie, il convient d'indiquer qu'un mois a été perdu au cours de la procédure législative ordinaire parce que l'approbation par l'assemblée plénière du Parlement a été déplacée au dernier moment à sa plénière d'avril II, ce qui signifie que l'approbation de la proposition de la Commission par les colégislateurs aura pris cinq mois. De plus, il faut souligner que la signature et la ratification du protocole d'accord par les Tunisiens ont déjà pris plus de sept mois.

47

La Commission estime que le programme AMF a joué un rôle essentiel pour faire avancer des réformes absolument nécessaires en Tunisie, en étroite coordination avec d'autres donateurs internationaux et les propres plans de réforme du gouvernement, notamment dans un contexte difficile de transition. Le nouveau programme AMF porte l'appui total d'AMF en Tunisie à ce jour à 800 millions d'EUR et garantit la continuité des réformes tout en s'attelant à un nouvel ensemble de mesures visant à soutenir les efforts de la Tunisie pour passer à un modèle économique plus durable.

48

La Commission considère que les critères d'éligibilité, y compris la mise en œuvre d'une stratégie pertinente et crédible, étaient remplis au moment de l'approbation de chaque programme ainsi qu'avant chaque versement.

Dans les cas mentionnés des programmes BS5 et BS6, la Commission fait remarquer que, comme indiqué dans les lignes directrices sur l'appui budgétaire, «[i]l se peut que le programme de réforme ne soit pas toujours synthétisé dans un document stratégique ou de politique unique, exhaustif et cohérent. En pareil cas, l'analyse sera basée sur les différentes mesures et le processus de réforme suivis par le gouvernement pour renforcer le système». Conformément aux indications, la Commission a jugé que les politiques sectorielles étaient complètes, pertinentes et crédibles.

49

La Commission tient à préciser que les trois programmes d'appui budgétaire sectoriel ont été adoptés avant la révolution, selon les critères d'éligibilité en vigueur à l'époque, tandis que les contrats d'appui à la consolidation de l'État ont été adoptés après la révolution pour répondre à un contexte totalement nouveau qui exigeait une approche nouvelle et rendait la Tunisie éligible à un tel instrument. Il convient également de souligner que la Commission révisé actuellement les lignes directrices sur l'appui budgétaire afin de permettre l'adoption en parallèle de contrats d'appui à la consolidation de l'État et d'un appui budgétaire sectoriel.

50

a)

Voir réponse à l'encadré 3, point a)

b)

Voir réponse à l'encadré 3, point b)

Encadré 3 - Cas d'insuffisances constatés dans la conception des programmes d'appui budgétaire sectoriel

a)

La Commission est partiellement d'accord. Au moment de la conception du projet, la mesure des valeurs de références pour tous les indicateurs s'est avérée difficile. Par conséquent, pour faire face à cette situation, les objectifs de certains indicateurs ont été exprimés en unités de progrès absolues, plutôt qu'en valeurs de référence relatives.

Concernant l'objectif des compteurs volumétriques, il convient de noter qu'il représentait une augmentation de 10 % de la valeur des forages disposant de concessions légales, ce qui était perçu comme considérable. Les résultats supérieurs résultent de l'inclusion de compteurs volumétriques pour les forages ne nécessitant pas de concessions légales (eaux de surface ou à faible profondeur). Pour l'indicateur D, il y a eu de grandes modifications dans la politique de recrutement du gouvernement après 2011 qui ne pouvaient pas être anticipées lorsque le programme a été conçu. Après deux décennies de politique de recrutement conservatrice dans le secteur de l'eau, l'augmentation des ressources humaines pourrait être perçue comme une évolution positive.

Lorsque le programme a été signé, en 2011, il était difficile de prévoir que le nouveau gouvernement en place à partir de 2012 ne mettrait pas la priorité sur la perception des redevances relatives au pompage d'eaux souterraines, qui était un objectif du gouvernement précédent. Cet échec est plus attribuable à un changement de volonté politique qu'à la suspension des activités d'une unité.

b)

Concernant le programme BS6, la Commission souligne ce qui suit: Pour l'indicateur D, il y a eu de grandes modifications dans la politique de recrutement du gouvernement après 2011 qui ne pouvaient pas être anticipées lorsque le programme a été conçu. Après deux décennies de politique de recrutement conservatrice dans le secteur de l'eau, l'augmentation des ressources humaines pourrait être perçue comme une évolution très positive.

c)

Dans le cas du programme BS6, la Commission souligne que, comme mentionné dans les lignes directrices sur l'appui budgétaire, «[i]l se peut que le programme de réforme ne soit pas toujours synthétisé dans un document stratégique ou de politique unique, exhaustif et cohérent. En pareil cas, l'analyse sera basée sur les différentes mesures et le processus de réforme suivis par le gouvernement pour renforcer le système». C'est conformément à ces indications que la Commission a jugé que les politiques sectorielles étaient complètes, pertinentes et crédibles.

Dans le cas du programme BS5, la Commission tient à souligner que cette convention de financement a été signée en 2008 dans le cadre de conditions et de pratiques différentes. Néanmoins, pour les programmes et décaissements ultérieurs, la Commission a strictement appliqué les lignes directrices sur l'appui budgétaire.

51

La Commission insiste sur le fait que la matrice mentionnée a été conçue par le gouvernement comme une description résumée des mesures qu'il avait l'intention de mettre en œuvre pour restaurer la solidité financière des municipalités tunisiennes.

Dans le cadre de l'évaluation de la stratégie du gouvernement, cette matrice fournissait la meilleure description disponible de son plan d'action détaillé.

En tant que tel, il n'y a pas eu de jugement a priori selon lequel certaines mesures n'allaient pas être appliquées mais plutôt que, comme dans toute stratégie, certaines mesures peuvent être plus importantes que d'autres (tout du moins du point de vue de la Commission). Néanmoins, l'évaluation de la condition d'admissibilité relative aux politiques publiques implique une évaluation de la globalité du plan d'action du gouvernement, et pas seulement des actions considérées essentielles pour la Commission.

La Commission souligne également qu'en plus de la matrice globale des mesures mentionnées, les trois objectifs principaux du programme – augmenter les revenus de manière spectaculaire, geler les principales causes de l'augmentation des dépenses (recrutements) et renforcer l'exécution de projets d'investissement en faveur du développement local – étaient repris dans les indicateurs de performance dans la seconde tranche du programme.

Avec du recul, le taux de mise en œuvre de ces mesures était particulièrement élevé, ce qui indique que les conditions étaient à la fois pertinentes et réalisables.

52

La Commission est d'accord mais souligne que les conditions étaient nombreuses (BS5) et particulièrement difficiles pour chacun des deux programmes. En ce qui concerne le programme BS6, sa durée a été prolongée de 72 à 96 mois pour répondre aux difficultés auxquelles était confronté le nouveau gouvernement, et notamment le ministère de l'agriculture, suite aux événements politiques de 2011. L'objectif principal de ce prolongement était de garantir que les mesures complémentaires pour la bonne mise en œuvre du programme pouvaient être mises en place.

Le rythme de la mise en œuvre du programme dépendait fortement de facteurs externes en lien avec le contexte post-révolutionnaire.

53

La Commission est d'accord et fait remarquer que les retards dans la passation de marchés pour les composantes d'assistance technique pour les projets BS5 et BS6 étaient dûment justifiés par la complexité des secteurs soutenus et le besoin d'entamer des discussions stratégiques et politiques approfondies afin de bien identifier les besoins des bénéficiaires sur la base d'évaluations en bonne et due forme.

La Commission tient à préciser que, malgré l'absence d'assistance technique dans le cadre du programme BS7, une assistance technique a été fournie dans le cadre d'autres programmes en cours. Conformément aux règlements financiers, la période d'éligibilité des passations de marchés était écoulée lorsque le contenu du programme a été examiné, ce qui a empêché l'adjudication d'une assistance technique supplémentaire.

54

La Commission est d'accord et reconnaît que le processus législatif est plutôt lent depuis la révolution du fait que des priorités constitutionnelles et autres (p.ex. sécurité, corruption) ont pris le dessus sur des questions telles que la législation budgétaire. L'adoption de cette loi est attendue au cours du premier trimestre de 2017.

Il convient néanmoins de souligner que des progrès importants ont été réalisés au niveau des procédures budgétaires avant même l'adoption de la loi. À ce jour, 22 ministères sur 26 ont adopté des budgets de programmation et joignent des indicateurs de performance liés à leurs objectifs stratégiques publics (en plus des données budgétaires) aux budgets qu'ils soumettent au Parlement.

L'amélioration du score octroyé par l'enquête budgétaire internationale met en évidence les améliorations réalisées dans ce domaine.

Dans ce contexte, la promulgation de la loi sur le budget marquera l'achèvement plutôt que le lancement de cette réforme basée sur la performance.

55

La Commission fait remarquer que la moitié des projets ne présentaient pas de faiblesses dans leur conception. Concernant l'autre moitié, le Commission souhaite faire les commentaires suivants (voir ci-dessous):

a)

La Commission souligne que les objectifs liés aux projets concernés étaient suffisamment pertinents, spécifiques et mesurables.

Concernant les projets PJ7 et PJ8, la Commission considère que «*l'amélioration des conditions de vie des populations défavorisées ou fragilisées socialement, par la réalisation d'infrastructures de base et d'équipements de proximité dans les zones urbaines défavorisées*» est un objectif suffisamment pertinent et spécifique pouvant être mesuré par le nombre d'infrastructures et d'équipements de base mis à disposition dans les zones informelles dans le cadre du programme.

Concernant le projet PJ11, la Commission estime que l'objectif du programme de jumelage en faveur de la Cour des comptes «*diagnostic et préparation de la réforme institutionnelle*» combiné à des résultats escomptés détaillés et des indicateurs objectivement vérifiables est spécifique et mesurable.

De plus, la Commission considère que les quatre objectifs du projet PJ14 sont tout à fait pertinents et spécifiques pour soutenir l'établissement d'un Parlement moderne, apte et efficace au cours de la période de transition démocratique. De tels objectifs, liés aux résultats escomptés, sont suffisamment mesurables.

c)

L'observation de la Cour fait référence à un cas spécifique (PJ13) pour lequel des explications sont détaillées au point c) ci-dessous.

Encadré 4 - Cas de faiblesses dans la conception des projets examinés

a)

La Cour fait référence à des indicateurs établis pour mesurer les objectifs généraux du projet. Au cours de la phase de mise en œuvre du projet, les indicateurs ont été légèrement révisés pour mieux refléter l'atteinte des résultats.

b)

La Commission tient à souligner que le modèle de convention de contribution n'exige pas un cadre logique. Un cadre de résultats et de ressources, l'équivalent d'un cadre logique, est annexé au contrat. La Commission considère donc qu'il y avait des indicateurs au format approprié pour les projets dans le cadre de la gestion déléguée.

c)

La Commission souligne que le soutien à la société civile en Tunisie était impossible avant la révolution. Les financements étrangers étaient interdits et les activités de la société civile étaient très limitées et soumises à un strict contrôle du gouvernement. Par conséquent, il n'y avait pas d'indicateurs disponibles pour évaluer ce secteur avant 2011.

Les indicateurs ont été définis, sur la base des informations disponibles à l'époque, pour aider à mesurer le degré de mise en œuvre des activités.

La Commission fait remarquer que, bien que les indicateurs ne soient pas très détaillés, le projet a organisé 435 ateliers de dialogue/consultation dans les 24 gouvernorats, 120 ateliers avec des représentants d'organisations de la société civile et des acteurs publics, a travaillé avec 3 500 associations et créé 36 réseaux d'associations. Il convient également de remarquer qu'une étude minutieuse sur la situation de la société civile en Tunisie a été réalisée par la DUE.

L'évaluation finale du programme aura lieu en février 2017 et permettra une évaluation minutieuse de l'impact de cet ambitieux programme.

La Commission tient également à souligner que ce projet est considéré comme un projet phare et un exemple remarquable dans l'ensemble de la région du voisinage méridional.

56

La Commission note que tous les projets comprenaient des documents, des modèles et le niveau de détails exigé dans de tels cas.

Elle souligne que la ventilation du budget pour les projets PJ6, 7, 8 et 10 fournit suffisamment d'informations pour en estimer les coûts. L'efficacité du programme a été évaluée à travers un ensemble de rapports d'avancement, comme le prévoit le contrat.

57

La Commission souhaite à nouveau indiquer (concernant la valeur ajoutée que constitue la délégation de la gestion des fonds à l'intermédiaire par rapport à une gestion indirecte par l'organisme public tunisien concerné) que l'intermédiaire était au moment de l'adoption des deux projets le donateur principal dans le domaine de la réhabilitation de zones informelles et soutenait depuis des années la mise en œuvre du programme national tunisien de réhabilitation. Les frais administratifs facturés par l'intermédiaire (2,9 % de la totalité des fonds engagés dans les deux projets) sont de loin inférieurs aux dépenses liées au fonctionnement d'unités de gestion de projets nécessaires en cas de gestion indirecte.

De plus, le choix de la gestion indirecte aurait exigé beaucoup plus de temps, ce qui aurait entraîné des retards dans la mise en œuvre, puisqu'un temps d'apprentissage des règles et procédures de l'UE aurait été nécessaire pour que le bénéficiaire tunisien s'y familiarise.

58

La Commission souligne que les prorogations accordées n'ont pas entraîné une augmentation des coûts totaux. Il s'agissait de «prorogations sans frais», le budget global des programmes ne pouvant être augmenté.

Les prorogations sans frais peuvent entraîner une redistribution de certains coûts au détriment d'autres mais de tels aspects font partie des risques associés aux opérations dans de tels contextes. Néanmoins, lors des négociations de demandes de prorogations sans frais, la Commission s'efforce autant que possible de garantir que tous les frais de personnel supplémentaires résultant de telles prorogations soient limités le plus possible afin de ne pas porter préjudice à la réussite du projet. La transition démocratique en Tunisie a pris plus de temps que prévu dans la foulée de la révolution de 2011, lorsque les projets de l'échantillon ont été signés.

59

Concernant l'impact et la durabilité des résultats, la Commission tient à souligner que, conformément à la convention de financement, l'objectif spécifique du projet PJ6 était, d'une part, la création d'emplois temporaires et, d'autre part, l'amélioration de l'employabilité des travailleurs peu qualifiés grâce à de la formation professionnelle. La Commission estime que les deux objectifs ont été atteints. En outre, une deuxième phase du projet a été adoptée en 2016 (programme de développement local intégré) avec le même partenaire en charge de la mise en œuvre. Cette deuxième phase optimisera l'impact et garantira la durabilité des résultats.

Concernant les projets PJ7 et PJ8, les difficultés financières pour garantir le maintien de l'infrastructure publique dans les zones informelles seront également abordées dans le cadre du même nouveau programme en préparation, dans lequel le développement d'une stratégie nationale adéquate relative au contrôle et au développement des zones informelles, y compris le maintien de l'infrastructure publique, fait partie des résultats escomptés.

60

La Commission tient à souligner que l'équipement fourni dans le cadre des projets PJ3 et PJ4 bénéficiait déjà aux PME tunisiennes axées sur l'exportation car il leur permet de réaliser en Tunisie les tests sur les produits conformément aux règles de l'UE à bien moindre coût qu'à l'étranger. Cela a entraîné une réduction des coûts de production et l'amélioration consécutive de la compétitivité vis-à-vis d'autres producteurs.

La mise à disposition de cet équipement a déjà un impact positif pour ce qui est de l'accès des PME tunisiennes au marché intérieur de l'UE, bien qu'un accord sur l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels n'ait pas encore été conclu.

Pour le projet PJ11, presque toutes les activités planifiées avaient été mises en œuvre au terme du jumelage. De plus, étant donné que l'objectif du jumelage était d'aider la Cour des comptes tunisienne à préparer un projet de loi organique et à réorganiser sa structure pour mettre en œuvre les dispositions de la loi après son adoption, les retards n'ont pas eu une incidence considérable.

Concernant le projet PJ12, étant donné les changements fréquents de gouvernements et la nomination de différents directeurs (quatre en trois ans), toute la législation préparée dans le cadre du projet n'a pas pu être mise en œuvre avant la fin du projet.

Conclusions et recommandations

63

Dans les premières années ayant suivi la révolution tunisienne, la coordination entre donateurs a principalement eu lieu sur la base des programmes d'appui à la relance (PAR), qui soutenaient le plan de redressement économique des autorités et, par la suite, sur la base du programme global du FMI.

64

La Commission fait remarquer que plusieurs domaines devaient être abordés en raison des défis socio-économiques auxquels était confrontée la Tunisie suite à la révolution. Les résultats obtenus jusqu'à présent sont bons puisque l'assistance de l'UE a grandement contribué à améliorer la stabilité socio-économique et politique dans le pays après la révolution. La Commission souligne qu'elle a suivi sa propre politique qui consiste à concentrer son aide. En effet, malgré le fait qu'un ensemble d'activités ont été entreprises au cours de la période examinée, celles-ci étaient conformes aux trois secteurs principaux identifiés dans le cadre unique d'appui pour 2014-2016.

Comme mentionné au point 43, la situation de la Tunisie depuis 2011 et les importantes demandes d'appui du processus de transition ayant suivi la révolution dans de nombreux domaines différents doivent être reconnues. L'UE avait mis en place l'ensemble de ses instruments disponibles pour accompagner la Tunisie dans ce processus complexe, ce qui a mené à l'adoption d'une nouvelle Constitution unanimement reconnue et à des élections libres et régulières.

L'assistance macrofinancière de l'UE apporte un soutien à la balance des paiements pour aider la Tunisie à faire face aux besoins aigus de financements externes et en appui au programme d'assistance financière que le pays a conclu avec le FMI. Cela permet à la Tunisie de rendre l'ajustement économique nécessaire moins dur et moins brutal et vise à contribuer au retour de sa stabilité économique, ce qui constitue une condition préalable à un développement social durable. Les conditions de l'AMF répondent par conséquent à un ensemble de priorités dans plusieurs domaines connexes de réforme structurelle, en tant qu'approche globale pour soutenir un programme d'ajustement économique. La Commission considère qu'il ne s'agit pas d'un changement de cap de la Commission dans la concentration de son assistance sur un nombre limité de secteurs. De plus, dans plusieurs domaines d'appui (tels que les statistiques, la gestion des finances publiques et la bonne gouvernance de la Cour des comptes), une coordination solide avec d'autres donateurs et au sein de différents services de la Commission a été essentielle pour permettre à l'assistance macrofinancière de favoriser la pleine mise en œuvre d'importantes réformes.

65

La Commission souligne que le processus de programmation conjointe avait été mis à l'arrêt dans l'attente de la présentation, par le gouvernement, de son plan de développement quinquennal. L'intention de la Commission et des États membres étant d'aligner l'exercice de programmation sur le plan de développement quinquennal, pour améliorer la répartition des tâches et la coordination.

Le processus de programmation conjointe reprendra en 2017.

Recommandation n° 1 - Renforcer la programmation et le ciblage de l'aide de l'UE

La Commission et le SEAE acceptent cette recommandation.

a)

La Commission et le SEAE continueront à avoir recours au dialogue politique et stratégique pour s'assurer que les autorités tunisiennes adoptent un plan global de développement national et des stratégies de réforme spécifiques. Ces questions ont été à nouveau abordées au cours de la visite du commissaire Hahn et de la HR/VP Mogherini en Tunisie et également lors de la visite du président tunisien à Bruxelles en novembre et décembre 2016.

b)

La Commission et le SEAE prépareront le cadre stratégique unique pour 2017-2020 conformément aux lignes directrices de l'UE selon lesquelles l'assistance doit se concentrer sur trois secteurs prioritaires afin d'optimiser l'incidence de l'aide.

c)

La programmation conjointe reprendra en 2017.

68

La Commission déclare que, dans un nombre limité de cas, les indicateurs/mesures étaient atteint(e)s avant la signature de conventions de financement. En effet, ces mesures avaient été formellement approuvées avec les autorités plusieurs mois avant la signature de la convention de financement et étaient mises en œuvre par le gouvernement lorsque la décision de financement a été adoptée par la Commission. Il s'agit d'une réussite et du résultat d'un dialogue politique intense avec les autorités qui n'aurait donc pas été atteint dans la même mesure ou dans les mêmes délais en l'absence de l'appui budgétaire.

69

Le SEAE et la Commission s'accordent sur le besoin de travailler à l'anticipation des décisions «donner plus pour recevoir plus».

70

La Commission tient à souligner que, malgré l'utilité de l'évaluation PEFA, cette dernière ne revêt pas un caractère obligatoire et nécessite en outre l'engagement et l'entière coopération du pays. Après 2011, la Tunisie (et ses partenaires) a bénéficié d'une douzaine d'évaluations de haute qualité du système de gestion des finances publiques. Ces évaluations ont été réalisées dans le cadre de programmes de la Commission et par des organisations reconnues telles que le FMI, l'OCDE, Open Budget Survey. De plus, avant l'attribution d'un soutien d'AMF, la Commission a réalisé, en décembre 2013, un examen opérationnel complet et exhaustif des circuits administratifs et financiers du ministère des finances et de la Banque centrale de Tunisie. La Commission estime par conséquent que des informations complètes et pertinentes étaient disponibles et utilisées.

La Commission confirme que l'évaluation PEFA actuelle a été lancée en 2014 et sera achevée en 2017. Les retards dans sa finalisation résultent de problèmes de méthodologie indépendants de la volonté de la Commission.

Recommandation n° 2 - Améliorer la mise en œuvre des programmes d'appui budgétaire de l'UE

La Commission accepte cette recommandation.

a)

Avec le contexte politique aujourd'hui plus stable en Tunisie et au regard de l'étroite coordination avec d'autres donateurs, la Commission reconnaît que les indicateurs de performance peuvent à présent être plus ciblés pour les prochaines opérations. Néanmoins, une approche dynamique continuera à s'appliquer aux critères d'éligibilité, conformément aux dispositions des lignes directrices sur l'appui budgétaire. Dans le contexte de la Tunisie, des mesures individuelles ont servi de références pour évaluer les progrès globaux du gouvernement dans la mise en œuvre de son programme national de réformes (un des quatre critères d'éligibilité) et cette pratique s'est avérée particulièrement efficace.

Concernant la dernière phrase selon laquelle «les versements devraient être subordonnés à la mise en œuvre satisfaisante des différentes mesures plutôt qu'à la réalisation de progrès en général», la Commission souligne qu'en application de la communication de 2011 et des conclusions connexes de 2012 du Conseil sur «La future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers», cette approche dynamique doit être appliquée aux critères d'éligibilité. La Commission ne lie les versements aux indicateurs de performance négociés et acceptés avec le gouvernement partenaire qu'une fois respectés tous les critères d'éligibilité, démontrant la réalisation de progrès satisfaisants en général dans la mise en œuvre du programme.

b)

Bien qu'elle reconnaisse l'importance de la PEFA en tant qu'outil de planification et de suivi, la Commission souligne que l'évaluation PEFA ne peut pas être imposée de manière unilatérale au gouvernement partenaire. La Commission continuera néanmoins de collaborer avec le gouvernement partenaire pour faire en sorte qu'une évaluation PEFA soit réalisée conformément à la périodicité recommandée.

71

La période de 11 mois entre la demande d'AMF par la Tunisie et la signature du protocole d'accord entre l'UE et la Tunisie contenant les conditions de l'AMF peut s'expliquer de la manière suivante.

Avant l'adoption de la proposition de la Commission pour une opération AMF, la Commission a réalisé un examen opérationnel global de la solvabilité des circuits financiers en Tunisie afin de respecter les exigences de la réglementation financière de l'UE. La proposition de la Commission devait ensuite être approuvée par le Parlement et le Conseil selon la procédure législative ordinaire conformément à l'article 212 TFUE. Bien que les colégislateurs soient parvenus à adopter la proposition de la Commission en cinq mois sans trilogue, un mois a été perdu du fait que l'approbation par la plénière du Parlement a été reportée au dernier moment à sa plénière d'avril II. Après l'adoption de l'opération AMF, les négociations relatives au projet de protocole d'accord devaient être achevées avant que le protocole d'accord doive être approuvé par un comité des États membres et puisse être signé par l'UE en juillet 2014 (11 mois après la demande de la Tunisie). Il a ensuite fallu plus de six mois à la Tunisie pour ratifier le protocole d'accord en mars 2015. Le premier décaissement d'AMF a pu être versé rapidement après la ratification en mai 2015, tandis que le second décaissement n'a pu avoir lieu qu'en décembre 2015 car les autorités tunisiennes ne se conformaient pas aux conditions de l'AMF.

Recommandation n° 3 - Faire des propositions pour accélérer le processus d'approbation d'un prêt AMF

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission fait remarquer que, bien que des progrès importants aient été réalisés quant à la rapidité de l'adoption par le Parlement et le Conseil de décisions d'AMF, des améliorations sont encore possibles. Les adoptions pourraient par exemple être plus rapides si le nombre de réunions de la Commission du commerce international du Parlement européen (INTA) avant tout vote de cette même Commission pouvait être réduit, si l'approbation du Parlement avait systématiquement lieu lors de la plénière (mini-plénières comprises) suivant directement le vote de l'INTA, si les mini-plénières pouvaient servir aux signatures par les présidents du Parlement et du Conseil et si le Conseil utilisait également la procédure écrite pour les adoptions le cas échéant.

La Commission fait également remarquer que, suite à des recommandations préalables de la Cour des comptes et à une résolution du Parlement sur les AMF en 2003, elle avait proposé en 2011 un règlement-cadre pour les AMF destiné, entre autres, à accélérer la prise de décisions en remplaçant les décisions législatives par des actes d'exécution. Néanmoins, les colégislateurs ayant décidé de maintenir les actes législatifs et la procédure législative ordinaire, la Commission a retiré cette proposition en 2013.

73

La Commission souligne que les prorogations accordées n'ont pas entraîné une augmentation des coûts totaux. Il s'agissait de «prorogations sans frais», le budget global des programmes ne pouvant être augmenté.

Les prorogations sans frais peuvent entraîner une redistribution de certains coûts au détriment d'autres mais de tels aspects font partie des risques associés aux opérations dans de tels contextes. Néanmoins, au cours des négociations de demandes de prorogations sans frais, la Commission s'efforce autant que possible de garantir que tous les frais de personnel supplémentaires résultant de telles prorogations soient limités le plus possible afin de ne pas porter préjudice à la réussite du projet. La transition démocratique en Tunisie a pris plus de temps que prévu dans la foulée de la révolution de 2011, lorsque les projets de l'échantillon ont été signés.

Recommandation n° 4 - Améliorer la planification des projets

La Commission accepte cette recommandation.

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire:
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:
auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm),
des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm)
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

(*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	1.3.2016
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	1.12.2016
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	14.2.2017
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	2.3.2017

Nous avons évalué si l'aide fournie par l'UE à la Tunisie après la révolution du Printemps arabe de 2011 avait été utilisée à bon escient. Nous avons conclu que, d'une manière générale, les fonds ont été bien dépensés puisqu'ils ont largement contribué à la transition démocratique et à la stabilité économique de la Tunisie après la révolution. Néanmoins, un certain nombre d'insuffisances ont été constatées dans la gestion de l'aide par l'UE. Pour remédier à ces insuffisances, la Cour recommande au Service européen pour l'action extérieure et à la Commission de concentrer l'aide sur un nombre limité de domaines, d'améliorer la mise en œuvre des programmes d'appui budgétaire, ainsi que de mieux planifier les programmes et de les appliquer plus rapidement.

4
1977 - 2017



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications