

ANNEXE

FICHE ACTION POUR LA TUNISIE

1. IDENTIFICATION

| | | | |
|----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|-------------------------------------------|
| Intitulé | Programme d'Appui à la Gestion Budgétaire par Objectifs | | |
| Coût total | €30 millions | | |
| Méthode d'assistance / Mode de gestion | Aide budgétaire macroéconomique générale (et suivi/évaluation): gestion centralisée Assistance technique: gestion décentralisée | | |
| Code CAD | 51010- Ajustement Structurel | Secteur | 15120- Public sector financial management |

2. MOTIF ET CONTEXTE NATIONAL

2.1. Situation économique et sociale

La Tunisie a réalisé de bonnes performances en matière de croissance et de stabilité macroéconomique tout au long de la décennie 1997-2006. La croissance annuelle moyenne a été de 5% durant cette période et l'inflation est restée maîtrisée (entre 2% et 4.5% depuis 2002). Ces bonnes performances ont pu être réalisées grâce à des avancées importantes sur la voie de la libéralisation de l'économie et de l'intégration dans l'économie mondiale, à travers notamment la mise en place d'une Zone de Libre Echange (ZLE) avec l'Union Européenne. La Tunisie a poursuivi le démantèlement graduel de ses droits de douane sur les produits originaire de l'UE de façon globalement conforme au calendrier prévu dans l'Accord d'Association.

La croissance du PIB réel s'est accélérée en 2006 passant de 4% en 2005 à 5,4%, grâce au rebond de la production agricole, à l'expansion de l'industrie manufacturière hors textile et à l'essor des services, tandis que l'inflation restait maîtrisée (+4.5%) malgré une forte accélération au premier semestre 2006. Le déficit du solde des transactions courantes avec l'extérieur a augmenté de 1,1 % en 2005 à 2,3 % en 2006 du fait de la montée des cours du pétrole, mais la balance des paiements a enregistré un excédent grâce à la privatisation partielle de Tunisie Télécom. Une partie des recettes de la privatisation de Tunisie Telecom a aussi été utilisée pour le remboursement anticipé de la dette extérieure, ce qui a permis de réduire sensiblement le stock de la dette extérieure totale (de 65,4% du PIB en 2005 à 59,1% en 2006). Les réserves de change ont pu ainsi continuer d'augmenter. La fragilité du système bancaire s'est réduite ces dernières années (le taux de prêts "non performants" a baissé de 24% à 19% entre 2003 et 2006 et le taux de provisionnement par rapport à ceux-ci a augmenté de 43,1% à 49,2%) mais elle reste un problème, notamment pour la libéralisation du compte de capital. Enfin, en dépit des bonnes performances économiques, le taux de chômage reste relativement élevé (environ 14% selon les chiffres officiels), particulièrement chez les jeunes diplômés.

Les bonnes performances de l'économie tunisienne ont été reconnues par les instances internationales comme le Forum de Davos (Rapport mondial sur la Compétitivité 2006-2007) qui a classé récemment la Tunisie comme le pays le plus compétitif du continent africain, et l'agence japonaise R&I, qui a relevé la notation souveraine de la Tunisie de BBB+ à A- en 2007. D'après les projections du FMI, les perspectives macroéconomiques à court et moyen terme restent par ailleurs favorables: la croissance du PIB réel devrait s'accélérer pour atteindre environ 6% en 2007 et l'inflation devrait avoisiner 3%.

La pauvreté s'est en parallèle sensiblement réduite ces dernières années: selon les résultats de l'enquête nationale sur les dépenses, la consommation et le niveau de vie des ménages de 2005, le taux pauvreté en Tunisie est en effet passé de 4,2% en 2000 à 3,8% en 2005. Selon le Rapport National sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement (2004), la Tunisie devrait ainsi atteindre, voire dépasser, les différents Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), malgré des disparités régionales.

2.2. Politique et stratégie de coopération du pays bénéficiaire

La stratégie de croissance et de développement du 11^e Plan (2007-2011) élaborée par les autorités tunisiennes repose fondamentalement sur l'édification d'une économie fondée sur le savoir et l'intégration progressive de la Tunisie dans l'économie mondiale. Outre le renforcement des réformes économiques et sociales et une modernisation de l'administration, le 11^e Plan prévoit ainsi un taux d'investissement de 25% du PIB à l'horizon 2011 et le renforcement de la part des investissements privés dans les investissements totaux (objectif de 63,5% en 2011 contre 56,5% en 2006), ainsi que la réalisation d'un taux de croissance économique annuelle de 6,1%. Les besoins de financement du 11^e Plan sont estimés à environ 46.3 milliards d'Euros, dont 12.7 milliards d'Euros seraient financés par des partenaires extérieurs, parmi lesquels 354 millions d'Euros en dons. Ces besoins sont importants mais sont réalistes au regard du passé.

2.3. Finances publiques

(1) Gestion des finances publiques:

La Loi organique à été modernisée en 2003 en introduisant la possibilité d'une nomenclature programmatique (base d'une gestion par objectifs), en déléguant plus de responsabilités du Ministre des Finances aux chefs d'administration des ministères sectoriels et en introduisant un contrôle par la Chambre des conseillers. Selon la Banque Mondiale, "*ce cadre constitutionnel, législatif et réglementaire est de qualité et offre globalement des garanties élevées en matière de fiabilité et de transparence*". Le système budgétaire tunisien est actuellement centré sur les contrôles de régularité et semble, à cet égard, remplir correctement ses fonctions selon le CFAA publié en 2004 par la Banque mondiale.

Par ailleurs, un nombre de réformes sont également en cours, notamment en ce qui concerne la gestion de la dette, la modernisation du code des marchés publics, le développement de cadres de dépenses à moyen terme (CDMT), le recouvrement fiscal (harmonisation des régimes on et off shore) et l'introduction d'une *Gestion Budgétaire par Objectifs* (GBO). Sur ce dernier point, qui fait l'objet du présent

programme d'appui, un décret présidentiel portant création d'un comité ministériel pour la coordination et la conduite du projet de la réforme de la GBO et fixant ses attributions, sa composition et les modalités de son fonctionnement a été adopté en avril 2007. Ce comité est présidé par le Premier Ministre et réunit 15 ministères (y compris 4 ministères pilotes). Au niveau technique, la réforme est pilotée par le Ministre des Finances, qui préside la Commission de suivi et d'évaluation de la réalisation du projet de réforme de la gestion du budget de l'Etat (composée de représentants du Premier Ministre, du Ministère des Finances, du Ministère du Développement et de la Coopération internationale, et de la Cour des Comptes). Dès 2008, le budget de 3 Ministères pilotes devrait être présenté sous forme de programmes.

(2) Budget national et perspectives financières à moyen terme:

Le budget Tunisien est composé d'un budget de fonctionnement (environ 71% des dépenses publiques) et d'un budget d'investissement (29%). Les dépenses de fonctionnement sont principalement composées de dépenses de salaires (64% des dépenses de fonctionnement) et d'intérêts (14%). Les dépenses de biens et services ne représentent que 10% des dépenses de fonctionnement. Le déficit budgétaire pour 2006 est estimé à 2,9 % du PIB, niveau bien inférieur au taux de 3,6 % projeté dans la Loi de Finances, grâce à une maîtrise des dépenses hors subventions et à la hausse des recettes non fiscales. Le remboursement anticipé de la dette par le produit des privatisations a réduit sensiblement le stock de la dette publique à moyen et long terme (55,4 % en 2006). L'analyse de la soutenabilité de la dette par les services du FMI montre que celle-ci ne présente pas de risques significatifs.

Les projections budgétaires à moyen terme se caractérisent par un solde primaire positif à partir de 2009 et une réduction de l'encours de la dette publique à 50,1% du PIB d'ici 2011. Le présent appui communautaire représentera approximativement 0.14% des dépenses publiques (hors remboursement du principal de la dette) et 1.8% du déficit budgétaire (hors dons et privatisations) attendu sur la durée du programme (3 ans). Il couvrira également sur la période environ 14% des besoins en dons nécessaires pour financer le 11ème plan.

2.4. Enseignements tirés

L'expérience des précédents programmes d'appui budgétaire (notamment FAS III et IV) conclut à l'importance a) de concentrer le programme sur un nombre restreint de réformes essentielles et de refléter l'évolution graduelle des réformes dans la structure des indicateurs de performance, et b) d'adapter la durée des programmes à 3-4 ans, afin de pouvoir accompagner l'évolution des réformes.

2.5. Actions complémentaires

Ce programme intervient en complément du Programme d'Appui à la Compétitivité (PAC), dont la Convention de financement a été signée en octobre 2007. Ce dernier vise à la modernisation de l'administration et à la restructuration du secteur public, et comprend un volet d'aide complémentaire de 1 million d'Euros destiné à accompagner la mise en place de la GBO par une assistance technique spécifique. Il est notamment prévu de financer dans ce cadre, en concertation avec la Banque mondiale (BM) et le Ministère des Finances, un certain nombre d'études

complémentaires à l'élaboration du schéma directeur de la réforme financée avec l'aide de la BM (voir ci-dessous) et relatives à l'élaboration des CDMT, des indicateurs de performances et des formations à dispenser pour la mise en œuvre de la GBO.

Le programme s'inscrit également dans le prolongement de l'appui analytique au développement des budgets par objectifs que la Banque mondiale (BM) a apporté en 2005 et de l'élaboration d'un schéma directeur pour la mise en place de la GBO qu'elle devrait appuyer début 2008, conjointement avec l'intervention de l'UE dans le cadre de l'appui institutionnel du PAC décrite ci-dessus. La répartition des rôles entre la BM et l'UE dans le financement fait l'objet d'une étroite coordination. La BM ne contribue pas financièrement à la réforme au-delà de la mission prévue pour l'élaboration du schéma directeur.

Il est aussi conçu en synergie avec les interventions des Etats-membres, notamment le projet d'appui à la Cour des comptes mis en œuvre par la coopération allemande (GTZ).

2.6. Coordination des bailleurs de fonds

La coordination avec les autres bailleurs intervenant dans la réforme GBO (principalement la BM, la coopération française et la coopération allemande) est dans une large mesure assurée par les autorités tunisiennes, et en particulier - au niveau technique - par l'unité GBO du Ministère des Finances. Ce processus de coordination sera facilité par la définition en 2008 d'un cadre stratégique à la réforme qui constituera le cadre commun d'intervention.

3. DESCRIPTION

3.1. Objectifs

L'*objectif général* du programme est le renforcement de la compétitivité de l'économie tunisienne qui se traduira par une plus grande intégration de la Tunisie dans la ZLE avec l'UE et dans l'économie mondiale.

L'*objectif spécifique* de la réforme soutenue par le programme est l'amélioration de la qualité de la gestion des finances publiques par la mise en place effective d'une *gestion budgétaire par objectifs*. Cette réforme, qui est au cœur de la réforme de l'Etat vise pour les autorités tunisiennes à optimiser l'utilisation des ressources publiques tout en assurant les équilibres des finances publiques, et permettre ainsi d'améliorer les performances de l'économie et d'optimiser l'exécution des programmes et projets de développement.

3.2. Résultats escomptés et principales activités

Cette réforme conduira les autorités tunisiennes à présenter le budget de l'État en *missions* correspondant aux grandes politiques de l'État, qui seront-elles-mêmes traduites en *programmes* (auxquels seront associés des objectifs précis) et en *actions*, permettant d'avoir une lecture immédiate des moyens consacrés aux différentes politiques et aux finalités poursuivies.

Plus spécifiquement, les résultats escomptés de cette réforme peuvent être résumés comme suit:

- Elaboration d'un schéma directeur, couvrant l'ensemble des sous éléments de la réforme, spécifiant notamment les objectifs, résultats attendus et indicateurs de la réforme et préparant la généralisation de la GBO à l'ensemble de l'administration;
- Développement d'une approche budgétaire pluriannuelle (élaboration d'un CDMT général détaillé);
- Développement d'expériences pilotes en matière de GBO et de CDMT dans quatre ministères ou administrations clés, dont un pris dans son entièreté;
- Présentation d'un budget par missions et programmes dans la Loi de finances (dans un premier temps pour les pilotes puis pour l'ensemble du budget);
- Adaptation de l'ensemble du cadre juridique, de la nomenclature budgétaire, des systèmes comptables et de contrôles et des modules informatiques nécessaires au basculement général graduel à la GBO;
- Renforcement du processus de préparation budgétaire, définition des modalités de gestion des programmes, renforcement de l'audit externe et du rôle de la Loi de règlement, et développement de l'audit de performance;

Ces résultats et activités seront précisés sur la base du cadre stratégique qui sera adopté par le gouvernement dans le cadre de la réforme.

3.3. Parties prenantes

Les parties prenantes au programme sont par définition multiples: le Premier Ministère, le Ministère du Développement et de la Coopération Internationale (MDCI), le Ministère du Commerce et le Ministère des Finances, maître d'œuvre de la réforme dans le dispositif institutionnel tunisien. D'autres acteurs seront impliqués, notamment la Cour des Comptes, le Haut Comité de Contrôle et les corps de contrôle rattachés, les ministères pilotes (Ministère de l'Enseignement Supérieur, le Ministère de l'Agriculture, le Ministère de la Santé ainsi que celui de la Formation professionnelle), ainsi que les deux Chambres du parlement.

3.4. Risques et hypothèses

La Tunisie s'est engagée, à l'occasion du programme présidentiel, puis plus récemment du 11ème plan, à transformer son cadre de gestion budgétaire et à développer une GBO, ce qui limite le risque que tous les moyens humains, matériels et financiers nécessaires à l'avancée de la réforme ne soient pas déployés.

Concernant le pilotage de la réforme, et le risque qu'il ne soit pas aussi ferme et efficace que nécessaire, il est fondamental que le Gouvernement tire les leçons du passé (quasi stagnation de la réforme depuis 2004) et renforce le cadre institutionnel et les moyens humains et financiers nécessaires à une réforme de cette envergure. La volonté politique affichée pour cette réforme doit désormais être traduite en actions concrètes destinées à faire accepter au personnel de l'administration les changements

impliqués par le passage à la GBO. Le programme prévoit de ce point de vue une aide complémentaire dédiée à des activités d'appui institutionnel

3.5. Questions transversales

Un meilleur système de gestion de la dépense publique et de contrôles aura un impact positif sur la qualité de la gouvernance, en améliorant la lisibilité du budget et en renforçant les mécanismes d'aide à la décision des décideurs.

4. QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE

4.1. Budget et calendrier

Le budget alloué au projet est de 30 millions d'Euros. Ce montant consistera en une enveloppe de 29 millions d'Euros d'appui budgétaire décaissable en 3 tranches (de respectivement 9 millions, 10 millions et 10 millions d'Euros) et une enveloppe de 1 million d'Euros d'aide complémentaire dédiée à des activités d'appui institutionnel (assistance technique, suivi, évaluation).

La durée de mise en œuvre opérationnelle est de 36 mois. La première tranche sera fixe et décaissée à la signature de la convention de financement, et les deux autres tranches seront décaissées en fonction de la réalisation d'objectifs quantifiés, mesurés sur la base d'indicateurs objectivement vérifiables.

4.2. Modalités de l'appui budgétaire

Les ressources du programme, hors aide complémentaire, seront déboursées sous la forme d'appuis budgétaires directs non ciblés, en appui aux réformes économiques supportées par le programme.

4.3. Procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions

Tous les contrats mettant en œuvre l'aide complémentaire mentionnée ci-dessus (assistance technique, suivi, et évaluation) seront attribués et exécutés conformément aux procédures et aux documents standard établis et publiés par la Commission pour la mise en œuvre des opérations extérieures, tels qu'en vigueur au moment du lancement de la procédure en cause.

4.4. Suivi de l'exécution et critères de décaissement

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

Les *conditions générales* de décaissement de toutes les tranches porteront sur la bonne gestion des finances publiques, la stabilité macroéconomique, et la mise en œuvre du 11^e Plan.

Les *conditions spécifiques* pour le déboursement des deux tranches variables seront basées sur les éléments listés à la section 3.2 ci-dessus. Ces conditions spécifiques

pourront être revues et précisées sur la base du cadre stratégique de la réforme adopté par le gouvernement. La matrice des mesures et des indicateurs de performance sera annexée à la Convention de Financement. Le Gouvernement assortira ses demandes de décaissement d'un dossier d'exécution constitué des éléments de vérification des mesures et indicateurs attachés à chaque tranche.

4.5. Évaluation et audit

Le programme fera l'objet d'une évaluation externe gérée par la Commission à la fin de son exécution.

Les dispositions des Conditions générales des conventions de financement relatives aux vérifications et contrôles par la Commission, l'Office européen de lutte anti-fraude et la Cour des Comptes des Communautés européennes sont applicables.

4.6. Communication et visibilité

Des actions de communication sur la réforme et de visibilité de l'appui communautaire à la réforme seront financées dans le cadre de l'aide complémentaire à l'occasion d'ateliers, de séminaires et de publications.