

AGENDA ITEM IV. Annexe 1.

L'évaluation de l'aide budgétaire à la Tunisie

Résumé Exécutif

Par information pendant la discussion lors de la 12ème réunion du Réseau d'Évaluation. Le rapport final et ses annexes sont disponibles sur DEREc www.oecd.org/dac/evaluationnetwork/derec

For reference during the discussion at the 12th Meeting of the Evaluation Network, this note provides the Executive Summary of the evaluation report, [Evaluation de l'aide budgétaire de la Commission Européenne à la Tunisie](#) (in French, English forthcoming).

The full report and annexes are available on DEREc :
www.oecd.org/dac/evaluationnetwork/derec

RESUMÉ EXECUTIF

I. INTRODUCTION

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation des opérations d'appui budgétaire de la Commission Européenne en Tunisie entre 1996 et 2008. Les principaux objectifs de l'évaluation sont :

- approfondir l'évaluation du programme pays de la CE en Tunisie, par une évaluation spécifique de l'appui budgétaire; et
- tester l'approche en 3 Étapes mise au point au sein de l'OCDE/CAD, pour l'évaluation des opérations d'AB.

Le champ de l'évaluation couvre sept opérations d'appui budgétaire, sur un total de quatorze, financées par la CE en Tunisie sur la période 1996-2008 : les appuis budgétaires généraux FAS I, II, III, IV et les appuis budgétaires sectoriels dans le domaine de l'éducation secondaire et supérieure et de la formation professionnelle. Il s'agit d'un peu plus de 60% de l'appui budgétaire de la CE sur la période, y compris les appuis budgétaires généraux gérés conjointement avec la Banque Mondiale et la Banque Africaine de développement.

II. CONTEXTE GLOBAL DE LA COOPERATION CE-TUNISIE

Au début des années soixante-dix, la Tunisie a entamé une ouverture économique axée sur les exportations de produits manufacturés, associée

à la protection du marché intérieur et à une conjoncture pétrolière favorable, le pays étant alors exportateur net de pétrole. La fin de la conjoncture favorable, et les inefficiences du système économique étatisé ont toutefois conduit à une crise financière, économique et sociale de grande envergure et de longue durée, de la fin des années 1970 au milieu des années 1980. En réponse à cette crise, le pays a réalisé un virage politico-économique, marqué notamment par une série de réformes macroéconomiques, dans le cadre d'un Programme d'Ajustement Structurel (PAS) mis au point en accord avec la Banque Mondiale et le FMI. Dans la décennie 1986-1995, des changements importants ont eu lieu en termes de stabilisation macroéconomique et de pacification sociale, mais l'économie du pays est restée essentiellement fermée et dominée par un système dualiste : offshore compétitif / domestique protégé et étatisé. La nécessité de faire un bond vers la libéralisation du marché intérieur, et l'intégration compétitive dans l'économie internationale est donc devenue de plus en plus urgente.

L'Accord d'Association avec l'UE, dans le cadre du processus de Barcelone a représenté une opportunité formidable pour l'accomplissement

de ce saut. Il a permis au pays de se lancer dans l'intégration compétitive, accompagné par un fort partenariat international, impliquant des accords politiques, des appuis financiers, et l'accès à des technologies et à des standards adéquats. En 1995, la Tunisie a été le premier pays de la région à signer l'AA et la même année le pays a adhéré à l'OMC. En 2008, la Zone de Libre-Echange prévue par l'AA est entrée en vigueur, après douze ans de transformations compétitives profondes. Les avancées du pays en termes de stabilité et de croissance économique, bien-être social et formation du capital humain ont été très importantes sur cette période (1996-2008). Grâce aux gains de compétitivité, le pays est devenu plus attractif pour les capitaux étrangers. Mais des faiblesses et des tâches inachevées persistent, notamment au niveau de la compétition du marché intérieur et de l'emploi. Des progrès restent à faire, dont une partie est aussi liée à une extension et un approfondissement des liens avec l'UE.

III. METHODOLOGIE

Le cadre méthodologique de référence de l'évaluation correspond à la méthodologie développée au sein du CAD/OCDE. Cette méthode se base sur l'établissement d'une logique d'intervention qui contient deux

hypothèses principales : (i) les programmes évalués appuient les stratégies du gouvernement et contribuent (avec d'autres facteurs internes et externes à ces stratégies) à leurs réalisations en terme de politiques économiques, sociales et institutionnelles ; et (ii) les résultats de développement sont déterminés par de multiples facteurs qui opèrent dans le contexte, y compris les politiques économiques, sociales et institutionnelles du gouvernement.

Il n'est pas possible de trouver R et serait contradictoire de les chercher, par rapport aux principes et à la pratique de l'appropriation du gouvernement R des liens directs entre des programmes d'appui si complexes et les résultats de développement visés. La méthode propose de diviser l'évaluation en deux parties, plus une troisième de synthèse (3 Etapes). D'une part, on évalue l'impact des programmes sur les changements des politiques économiques, sociales et institutionnelles opérés par le gouvernement. D'autre part, on évalue la relation entre les résultats de développement visés et ces changements de politiques économiques, sociales et institutionnelles. Enfin, croisant les deux évaluations précédentes, on peut apprécier la relation entre les programmes d'appui et les résultats de développement.

La logique d'intervention contient cinq niveaux qui sous-tendent toute opération d'appui budgétaire : Niveau 1 : ressources / intrants de l'AB (inputs) ; Niveau 2 : les produits de l'AB (direct outputs) ; Niveau 3 : les réalisations du gouvernement appuyées directement ou indirectement par l'AB (induced outputs) ; Niveau 4 : les résultats pour les bénéficiaires (outcomes) ; Niveau 5 : les impacts à un niveau plus général.

IV. EVALUATION D'ENSEMBLE

Dans son ensemble, grâce à la méthodologie adoptée, l'évaluation a pu souligner l'importance des appuis budgétaires de la CE pour l'atteinte des résultats de développement enregistrés par le pays sur la période retenue.

L'appui budgétaire a fourni un cadre de dialogue, des appuis techniques et des appuis financiers qui ont renforcé la mise en œuvre des stratégies du gouvernement. Celles-ci, profitant du cadre d'opportunités offert par l'AA, ont permis la réalisation de réformes importantes, au niveau économique et social, qui ont été à la base des succès en matière de croissance économique et de bien-être social enregistrés par le pays.

L'évaluation a montré un lien très fort entre les réformes réalisées par le gouvernement et les résultats de développement atteints par le pays

(STEP 2). D'autre part, elle a montré le lien important entre l'appui budgétaire et la qualité des réformes en question (STEP 1). Il a été donc possible de démontrer un lien significatif entre l'appui budgétaire et les résultats de développement (STEP 3).

Bien sûr, l'évaluation (tant le STEP 1 que le STEP 2) a mis en exergue, avec les succès, les faiblesses des processus évalués. Notamment, des inefficiences demeurent, dans le contexte économique, qui limitent la croissance du pays en deçà du seuil nécessaire pour répondre pleinement à la forte demande d'emploi, spécialement des jeunes. Il s'agit de continuer les processus de réforme entamés sur des terrains complexes techniquement et délicats pour les intérêts en jeu. Ces défis seront au centre de la coopération future entre la Tunisie et l'UE, car le partenaire Européen peut contribuer, comme il l'a fait en 1995, à ouvrir de nouvelles perspectives d'intégration, dans lesquelles la Tunisie pourra trouver les appuis et les motivations nécessaires.

V. PREMIERES LEÇONS A TIRER DE L'APPLICATION DE LA METHODOLOGIE

L'application de la méthodologie s'est révélée particulièrement productive, car elle a permis d'identifier les liens entre les appuis budgétaires et

d'autres facteurs contextuels (le partenariat global, le savoir-faire du pays, etc.), dont l'appréciation était limitée ou absente dans les évaluations précédentes. Elle a aussi permis de mieux apprécier les mécanismes d'action de l'AB, par exemple, le lien entre l'octroi de fonds et le renforcement du dialogue et du partenariat rapproché pour la mise au point et la mise en œuvre des réformes.

En revanche, la tentative de standardiser les Questions d'Évaluation, notamment dans le STEP 1, a impliqué des longueurs et des répétitions. Il vaudrait mieux retourner aux recommandations initiales de la méthodologie : tenir à l'esprit l'ensemble des thèmes, mais les structurer en un nombre maximum de dix QE, adaptées au pays en objet.

Enfin la conduite en parallèle des STEP I et II s'est révélée très appropriée.

VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les conclusions et les recommandations sont structurées en trois groupes (cadre stratégique, montage institutionnel des programmes et stratégies sectorielles). Les recommandations sont liées aux conclusions.

Conclusions

Les conclusions sur le cadre stratégique soulignent la contribution positive de la coopération CETunisie

aux développements économiques et sociaux du pays. Les facteurs principaux de cette réussite sont identifiés dans l'AA qui a créé un cadre d'opportunités nouveau et puissant pour la Tunisie (C1.1) et dans la détermination et la compétence des institutions tunisiennes qui ont guidé et mis en œuvre les réformes convenues (C1.2).

L'ABG s'est révélé le moyen le plus approprié pour appuyer les grandes réformes économiques, ayant été le seul instrument qui a permis aux partenaires de créer un espace de dialogue rapproché sur les aspects principaux de la formulation et de la mise en œuvre de ces réformes (C1.3). L'ABS a été approprié pour appuyer la réforme dans le secteur éducation, mais l'approche sectorielle a été faible (C1.4). En général, l'appui budgétaire s'est inséré dans le contexte de l'AA, contribuant à l'établissement d'un cadre de dialogue complexe et intégré entre la Tunisie et l'UE (C1.5).

Les conclusions sur le montage institutionnel des programmes d'AB affirment que l'instrument a été adapté au contexte, notamment en ce qui concerne l'appréciation des conditions d'éligibilité et le ciblage des conditionnalités (C2.1). Au niveau de la programmation, on note une bonne complémentarité entre les ABG et les projets spécifiques financés par la CE, malgré une approche sectorielle encore faible (C2.2).

Sur la période considérée, l'utilisation de l'assistance technique dans les programmes d'AB financés par la CE est encore faible, bien que des améliorations et des approches innovatrices aient été enregistrées en fin de période (C2.3). En ce qui concerne les autres inputs des AB, les fonds octroyés ont joué leur rôle de facilitation, le dialogue sur les politiques et l'harmonisation avec les autres partenaires ont été de haut niveau dans les ABG, et plus faibles dans les ABS (C2.4). Les conclusions sur les stratégies thématiques et sectorielles soulignent que les ABG ont aidé la Tunisie à conjuguer la stabilité macro-économique avec la croissance (C3.1). Les ABG ont contribué à la forte dynamisation du secteur privé sur la période 1996-2008, bien que des éléments de faiblesse persistent par rapport à la réforme de l'environnement des affaires et à la libéralisation du marché intérieur (C3.2). Les ABG ont contribué à la mise en oeuvre de la réforme de la fiscalité, à la réalisation du démantèlement tarifaire, et à des résultats positifs du commerce extérieur (C3.3). Les ABS ont contribué aux réalisations importantes des réformes de l'enseignement secondaire et supérieur et de la formation professionnelle, dont les résultats sont encourageants mais encore faibles, notamment sur l'emploi. (C3.4). Les ABG ont contribué spécifiquement à l'amélioration de la gouvernance économique, et de la légalité dans le

monde des affaires, qui ont enregistré des progrès, bien que les standards atteints restent insuffisants (C3.5).

Recommandations

Les recommandations sur le cadre stratégique soulignent l'importance de repartir du partenariat euro-tunisien pour un nouveau bond stratégique de la coopération (R1.1 à C1.1 et C1.2) et d'utiliser l'AB pour parachever les grandes réformes (par ex. marché intérieur et emploi) et les étendre à de nouveaux secteurs (par ex. services et agriculture) (R1.2 et R3.1 à C1.3 à 5, C3.1 à 4).

Les recommandations sur le montage institutionnel suggèrent la possibilité et l'importance d'utiliser l'AB pour appuyer non seulement des réformes dont les plans sont déjà consolidés, mais aussi des réformes qui nécessitent une mise au point en cours d'exécution (R2.1 à C2.1). Il est aussi recommandé de continuer l'association de différents instruments dans les secteurs prioritaires (AB, projets d'assistance technique et d'équipement), et de renforcer l'approche sectorielle (R2.2 à C2.2). Ce renforcement exige un fort pilotage stratégique du gouvernement ouvert à la participation harmonisée des différents partenaires internationaux dans les secteurs intéressés, quels que soient les instruments de coopération mis en place (R2.3 à C1.4 et 2.2). En ce qui concerne les inputs des AB, il est

souhaitable d'intégrer une assistance technique flexible dans les appuis budgétaires, en utilisant de plus en plus l'AT interinstitutionnelle, notamment pour l'appui aux réformes et au renforcement institutionnel. (R2.4 - C 2.3). Il est aussi recommandé que les montants de l'AB ne soient pas diminués (notamment en ce qui concerne les subventions fournies par la CE) et qu'une certaine stabilité quantitative soit gardée au cours des années. Le dialogue sur les politiques et l'harmonisation entre les partenaires internationaux devraient trouver dans l'expérience des FAS une référence de haute qualité (R2.5 R C2.4).

Les recommandations sur les stratégies thématiques et sectorielles affirment l'importance de relancer l'appui à la croissance et à l'emploi. L'appui à la compétitivité, notamment dans les services et dans l'agriculture, en vue d'accroître les investissements et d'augmenter la création d'emploi pourrait bénéficier de différentes formules d'appui budgétaire : un AB couvrant un éventail complexe et multisectoriel de politiques économiques, qui reprenne l'expérience positive des FAS multilatéraux ; et un AB plus ciblé, dans le secteur du développement rural. Les recommandations soulignent également la nécessité de continuer dans l'association d'instruments de coopération

diversifiés, en complément de l'AB, en vue : d'améliorer la qualité du système d'éducation et de formation professionnelles, et d'appuyer le développement décentralisé, le renforcement des infrastructures et l'essor de nouveaux secteurs économiques, comme souligné dans l'évaluation du programme pays de la CE.