PNUD

Au service des peuples et des nations

ÉVALUATION DES RÉSULTATS DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT TUNISIE

DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINA
efficience PERTINENCE durabilité GESTION AXÉE SUR LE
DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINA
Efficience PERTINENCE durabilité GESTION AXÉE SU
Développement humain EFFICACITÉ Coordination et pa
EFFICIENCE pertinence DURABILITÉ GESTION AXÉE S
DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINA
efficience PERTINENCE Durabilité GESTION AXÉE SUR LE
DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINA
efficience PERTINENCE durabilité GESTION AXÉE SUR LE

Au service des peuples et des nations

ÉVALUATION DES RÉSULTATS DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT TUNISIE

Bureau de l'évaluation, mai 2011
Programme des Nations Unies pour le développement

LES RAPPORTS PUBLIÉS AU TITRE DE CETTE SÉRIE

Afghanistan
Argentine
Bangladesh
Barbade
Bénin
Bhoutan
Bosnie-Herzégovine
Botswana
Brésil
Bulgarie
Burkina Faso
Cambodge
Chili
Chine
Colombie
Congo (République démocratique du)
Congo (République du)
Djibouti
Équateur
Égypte
Éthiopie
Géorgie
Ghana
Guatemala
Guyane
Honduras
Inde
Indonésie
Jamaïque
Jordanie
Laos
Libye
Maldives
Monténégro
Mozambique
Nicaragua
Nigéria
Papouasie-Nouvelle-Guinée
Pérou
Philippines
Rwanda
Serbie
Seychelles
Somalie
Soudan
Syrie (République arabe syrienne)
Tadjikistan
Thaïlande
Tunisie
Turquie
Uganda
Ukraine
Uzbekistan
Viet Nam
Yémen
Zambie

ÉVALUATION DES RÉSULTATS DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT : TUNISIE

Copyright © UNDP 2012, tous droits réservés. Fabriqué aux États-Unis.

L'analyse et les recommandations figurant dans le présent rapport ne représentent pas nécessairement les vues du Programme des Nations Unies pour le développement, de son conseil d'administration ou des États Membres des Nations Unies. Cette publication indépendante, préparée par les soins du PNUD, reflète uniquement l'opinion de ses auteurs.

Copy editing : Nasser Brahimi
Conception : Laurie Douglas Graphic Design (lauriedouglas.com)
Photographies de couverture : Moncef Kouidhi, Olivier Cossée et PNUD Tunisie

REMERCIEMENTS

Le Bureau de l'évaluation tient à remercier toutes les personnes qui ont contribué à la présente évaluation. L'équipe d'évaluation, dirigée par Moncef Kouidhi, était en outre composée de Henda Gafsi (genre), d'Ali Abbab (environnement) et de Mohamed Haddar (développement économique et gouvernance). Azusa Kubota était responsable de l'évaluation pour le Bureau de l'évaluation, aidée par Anna Parini, assistante de recherche. L'évaluation a été préparée et réalisée avec l'aide précieuse du personnel du Bureau du PNUD en Tunisie, particulièrement M. Mohammed Belhocine, Représentant résident, et Mme Rossana Dudziak, Représentante résidente adjointe et point focal pour cette évaluation. Nous tenons à remercier également pour leur appui le Bureau régional du PNUD pour les pays arabes, le Gouvernement de la République tunisienne, l'équipe de pays des Nations Unies ainsi que les représentants de la société civile, des organisations non gouvernementales, des pays donateurs et des institutions financières internationales rencontrés. George Zaidan et Olivier Cossée ont commenté fort utilement sur les premières versions du rapport. Nos remerciements vont enfin à Thuy Hang To et à Michelle Sy du Bureau de l'évaluation à New York pour leur appui administratif, ainsi qu'à Marina Blinova, Anish Pradhan, Olivier Cossée et Nasser Brahimi qui ont édité et mis en forme le texte pour sa publication.

AVANT-PROPOS

La présente évaluation, appelée Évaluation des résultats des activités de développement (ERAD), examine la contribution du PNUD aux résultats de développement en République de Tunisie pour la période allant de 2002 à 2010. La mission d'évaluation principale s'est tenue du 26 octobre au 13 novembre 2010, à une époque où le régime présidé par Zine El Abidine Ben Ali semblait fermement établi.

De façon soudaine et imprévisible, la révolution de janvier 2011 est venue tout changer, libérant des tensions anciennes jusque-là ignorées ou réprimées. Cette révolution ouvre de nouvelles perspectives de coopération pour le Système des Nations Unies dans son ensemble, et pour le PNUD en particulier. Pour prendre en compte ces nouvelles perspectives, une mission de mise à jour de l'ERAD a été organisée en février 2011. De ce fait, les conclusions et les recommandations de la présente ERAD se fondent autant sur les résultats atteints par le passé que sur les perspectives et les espoirs d'avenir.

Il ressort de l'évaluation que les contributions du PNUD aux résultats de développement en Tunisie sont très inégales selon les secteurs. Si les interventions dans des domaines techniques, comme l'environnement ou l'énergie, ont débouché sur des résultats positifs que les structures nationales se sont appropriés, les résultats demeurent très faibles dans les domaines plus politiques de la gouvernance, des OMD et de l'emploi. Ce n'est pas faute d'avoir essayé. À de nombreuses reprises, le PNUD et ses partenaires ont produit des outils, des études et des documents potentiellement utiles mais que le gouvernement a finalement choisi d'ignorer ou de ne pas utiliser. Par exemple, l'étude prospective Tunisie 2030, fruit du travail de plus d'une centaine d'experts nationaux et internationaux issus de l'administration, du secteur privé, de la société civile et de l'université, a fini dans un tiroir car la Présidence s'est opposée à sa publication.

Cette évaluation a donc le mérite de poser une question difficile mais importante : que peut faire le PNUD, héraut du développement humain et de la bonne gouvernance, face à un gouvernement qui se préoccupe fort peu de ces notions ?

En Tunisie, le PNUD s'est gardé de toute attitude agressive envers le gouvernement. Il a travaillé patiemment à bâtir des alliances et des partenariats où et quand cela était possible, comme dans son appui à la Cour des comptes, pour essayer de promouvoir une meilleure gouvernance et une plus grande transparence dans l'utilisation des fonds publics. Il faut garder à l'esprit que le PNUD tire sa légitimité de l'Organisation des Nations Unies et de ses États Membres. Il répond aux gouvernements qui composent son conseil d'administration. En conséquence, ses marges de manœuvre dans un pays donné sont définies essentiellement par le gouvernement hôte.

Faut-il en conclure que, dans un tel contexte, le PNUD est par nature incapable d'œuvrer au développement des peuples ? L'évaluation offre quelques conseils utiles à cet égard : entretenir un dialogue stratégique au plus haut niveau avec le gouvernement, pour obtenir des engagements précis et éviter que des décisions arbitraires, prises à la dernière minute, ne viennent déstabiliser le programme ; approfondir les liens avec la société civile pour établir des canaux d'assistance alternatifs et ouvrir des espaces de dialogue ; enfin, et sans négliger le plaidoyer pour la bonne gouvernance et le développement humain, investir plus de ressources dans les domaines techniques perçus comme plus neutres politiquement et où les chances de succès sont plus fortes. Cela a été le cas en Tunisie, où les trois quarts des ressources du PNUD furent affectés au secteur de l'environnement et l'énergie.

Un autre point soulevé dans le rapport et qui semble devoir être souligné est celui de l'assistance technique aux pays à revenus intermédiaires.

En Tunisie et dans d'autres pays de la région, la qualité de l'assistance technique apportée par le PNUD a souvent été jugée insuffisante par rapport aux besoins et au niveau de développement du pays concerné. A l'évidence, les pays et les contextes dans lesquels le PNUD intervient sont en constante évolution. Au-delà des bouleversements politiques, des mutations d'ordre social, économique et technique transforment progressivement ces sociétés et les rendent aujourd'hui plus ambitieuses et plus exigeantes qu'elles ne l'étaient auparavant. Le PNUD ne peut demeurer inactif face à ces bouleversements. Pour rester pertinent dans les pays à revenu intermédiaire, il doit absolument améliorer sa capacité à mobiliser les compétences de haut niveau là où elles se trouvent, en activant ses réseaux, en collaborant davantage avec les autres agences des Nations Unies, y compris les institutions et les agences spécialisées, et en nouant des relations durables avec les centres d'excellence régionaux.

Mon vœu est que cette évaluation contribue, même modestement, à renforcer l'appui qu'apporte le PNUD à la nation tunisienne dans son ensemble, afin de l'aider à réaliser ses aspirations au développement économique, à la justice sociale et à la liberté.

Juha I. Uitto, Directeur adjoint

TABLE DES MATIÈRES

Acronymes et abréviations **ix**

Résumé **xi**

Chapitre 1 Introduction **1**
1.1 Objectifs et portée de l'ERAD 1
1.2 Phases d'évaluation 1
1.3 Démarche méthodologique 2
1.4 Plan du rapport 4

Chapitre 2 Défis de développement de la Tunisie 2002-2011 **5**
2.1 Contexte géographique et démographique 5
2.2 Contexte économique 5
2.3 Contexte du développement humain et des OMD 7
2.4 Stratégies de développement de la Tunisie 8
2.5 Rôle du secteur privé 14
2.6 Rôles des acteurs non gouvernementaux 15
2.7 Genre 15
2.8 Place et rôle de la Tunisie dans les espaces sous-régionaux 16
2.9 Nouveaux enjeux de développement de la Tunisie 17

Chapitre 3 Réponses et stratégies du PNUD **21**
3.1 Priorités du SNU et réponses du PNUD 21
3.2 Stratégies et outils de mise en œuvre des programmes 27
3.3 Capacités de pilotage et de gestion des projets 28
3.4 Mobilisation et utilisation des ressources 28

Chapitre 4 Contributions des programmes PNUD aux résultats de développement **31**
4.1 Évaluation par thème 31
4.2 Positionnement stratégique du PNUD 47

Chapitre 5 Conclusions et recommandations **51**
5.1 Conclusions 51
5.2 Recommandations 54

Annexes
Annexe 1 Termes de mandat 59
Annexe 2 Matrice d'évaluation 67
Annexe 3 Personnes rencontrées 75
Annexe 4 Documentation consultée 79

Figure

Figure 1 : Taux de croissance du PIB réel 1958-2009 6
Figure 2 : Dépenses du PNUD par secteur 2007-2009 (6,8 millions) 28
Figure 3 : Évolution des dépenses effectuées par les projets du PNUD 2004-2010 29

Tableaux

Tableau 1 : Situation des OMD 9
Tableau 2 : Tunisie : Principaux indicateurs de performances économiques 1997-2009 6
Tableau 3 : Principaux indicateurs du marché de l'emploi 2006-2009 11
Tableau 4 : Effets et produits du programme CPD 2007-2011 24
Tableau 5 : Principaux projets PNUD programmés durant la période 2002-2011 25
Tableau 6 : Taux d'exécution des budgets de 2004 à 2010 29

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AFD	Agence française de développement
ANME	Agence nationale de maîtrise de l'énergie
ANPE	Agence nationale de protection de l'environnement
APAL	Agence pour la protection et l'aménagement du littoral
ART GOLD	Appui aux réseaux territoriaux pour une gouvernance locale orientée vers le développement
ATCT	Agence tunisienne de coopération technique
ATFD	Association tunisienne des femmes démocrates
ATL MST-SIDA	Association tunisienne de lutte contre les maladies sexuellement transmissible et le SIDA
BCT	Banque centrale de Tunisie
BIT	Bureau international du travail
BTS	Banque tunisienne de solidarité
CAWTAR	Center of Arab Woman for Training and Research (Centre de la femme arabe pour la formation et la recherche)
CBD	Convention on Biological Diversity (Convention sur la conservation de la biodiversité)
CCF	Country Cooperation Framework (Cadre de coopération de pays)
CETIME	Centre technique des industries mécaniques et électriques
CNDD	Commission nationale du développement durable
CPAP	Country Programme Action Plan (Plan d'action du programme de pays)
CRDA	Commissariat régional au développement agricole
CTMCCV	Centre technique des matériaux de construction de la céramique et du verre
ERAD	Évaluation des résultats des activités de développement
FEM (GEF)	Fonds pour l'environnement mondial
FNE 21-21	Fonds national de l'emploi 21-21
FNME	Fonds national pour la maîtrise de l'énergie
FNS 26-26	Fonds national de solidarité 26-26
GDA	Groupement de développement agricole
GES	Gaz à effet de serre
GFATM	Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Agence de coopération technique allemande)
IADH	Institut arabe des droits de l'homme
IDH	Indice de développement humain
INS	Institut national de la statistique
IEQ	Institut d'études quantitatives
MAFFEPA	Ministère des affaires de la femme, de la famille, de l'enfant et des personnes âgées

MDCI	Ministère du développement et de la coopération internationale
MODAP	Modernisation de l'administration publique
NEX	National execution (Exécution nationale)
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
OTED	Observatoire tunisien de l'environnement et du développement durable
OTEF	Organisation tunisienne de l'éducation et de la Famille
PDHL	Programme de développement humain local
PTF	Partenaires techniques et financiers
PVIH	Personne vivant avec le VIH
RCD	Rassemblement constitutionnel démocratique
SNU	Système des Nations Unies
UE	Union européenne
UGTT	Union générale des travailleurs tunisiens
UNCCD	United Nations Convention to Combat Desertification (Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification)
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs (Département économique et social des Nations Unies)
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques)
UNFT	Union nationale de la femme tunisienne
UTICA	Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat

RÉSUMÉ

Ce rapport examine la contribution du PNUD aux résultats des activités de développement en République de Tunisie durant les deux derniers cycles de programmation du PNUD, c'est-à-dire sur les périodes allant de 2002 à 2006 et de 2007 à 2011. L'évaluation, appelée Évaluation des résultats des activités de développement (ERAD), a été réalisée pour le compte du Bureau d'évaluation du PNUD à New York, par quatre consultants indépendants. Elle s'est déroulée de juin 2010 à mars 2011. La mission principale d'évaluation s'est tenue du 26 octobre au 13 novembre 2010 et fut clôturée par un atelier de restitution des premiers résultats de la mission au PNUD et aux partenaires nationaux sous l'égide du Ministère des affaires étrangères. Suite à la révolution tunisienne, une autre brève mission d'évaluation a été organisée en février 2011 pour prendre en compte les nouveaux défis que la Tunisie aura à relever en matière de gouvernance et de développement humain inclusif, à court et moyen terme.

Le Bureau d'évaluation a soumis le projet de rapport au Bureau de pays du PNUD, au Bureau régional des États arabes et au Gouvernement tunisien pour solliciter leurs commentaires et corriger les erreurs factuelles éventuelles. Des commentaires ont été communiqués par le Bureau de pays, mais aucun de la part du Gouvernement, confronté à des priorités plus pressantes, vu la situation post-révolutionnaire de l'année 2011. Pour cette même raison, un atelier de restitution de l'évaluation destiné aux parties prenantes avait été envisagé, mais n'a finalement pas pu avoir lieu.

Le rapport passe en revue les interventions du PNUD concernant différents domaines du programme de pays pour tirer les leçons apprises et émettre des recommandations à même d'aider le Bureau de pays et les partenaires à formuler des programmes de coopération pour le prochain cycle de programmation du PNUD.

Le rapport examine le contexte dans lequel le PNUD opère en Tunisie, évalue la pertinence des interventions par rapport aux priorités nationales et le rôle joué par le PNUD dans les différents processus nationaux liés principalement aux Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), aux droits humains, à l'environnement et à l'amélioration de la compétitivité internationale de l'économie tunisienne. Les composantes et les thèmes du programme du PNUD sont examinés par rapport aux résultats obtenus, à l'efficience, à l'efficacité, à la pérennité des résultats et au positionnement stratégique.

CONTEXTE DE DÉVELOPPEMENT ET APPUIS DU PNUD

La Tunisie a enregistré d'importants progrès socio-économiques depuis plusieurs décennies, la plaçant sur le sentier des pays émergents. Son Indicateur de développement humain (IDH), calculé en 2010, la classe au 81ème rang mondial sur un ensemble de 169 pays. En termes d'évolution de l'IDH sur une longue période, la Tunisie a été l'un des dix pays au monde à obtenir les meilleures performances. L'espérance de vie à la naissance est passée de 62,1 ans en 1960 à 74 ans en 2010. Le taux de mortalité maternelle a baissé de façon significative, passant de 68,9 pour 100 000 naissances en 1994 à 47,7 en 2010. Mais ce taux reste encore élevé au regard du niveau de développement de l'ensemble du secteur de la santé, ce qui rend problématique l'atteinte de l'OMD 5 à l'horizon 2015.

Les progrès enregistrés dans les secteurs sociaux sont imputables à la constance des politiques budgétaires qui, depuis plus de 30 ans, consacrent de 8 à 12% du PIB aux secteurs de la santé et de l'éducation. En revanche, les inégalités de revenu, avec un coefficient de Gini à la hausse (41 % en 2005), ainsi que les fortes disparités régionales ralentissent le rythme de croissance de l'IDH.

Au cours des deux cycles des programmes évalués dans cette ERAD, le PNUD/Tunisie s'est aligné sur les priorités nationales contenues dans les plans quinquennaux de développement. Le Xème Plan 2002-2006 est présenté comme une étape devant faire face aux défis technologiques, à ceux de la mondialisation et de la révolution scientifique et technologique. Le XIème plan 2007-2011 met lui l'accent sur l'intégration du pays à la sphère économique mondiale et sur l'appropriation du savoir par les différents acteurs du développement. Les efforts devaient porter sur le rythme de la croissance de la productivité, sur la promotion de l'industrie de l'intelligence et sur le renforcement de la culture de la qualité, tout en évitant tout processus d'exclusion des forces sociales. Trois grands défis ont guidé explicitement ou implicitement les programmes du PNUD, à savoir :

- la création d'emploi, surtout pour les jeunes : avec un taux de chômage général dépassant les 13%, les jeunes étant les plus touchés (24%), les programmes de création d'emplois ont été multipliés par le Gouvernement, sans pour autant arriver à réduire la pression croissante des jeunes demandeurs d'emploi, particulièrement des diplômés de l'enseignement supérieur ;
- les disparités régionales : cinquante ans après les premières tentatives d'assurer un développement moins inégalitaire entre les régions, les écarts de développement entre le littoral et le reste du pays persistent. Les indicateurs OMD régionalisés, publiés en 2009, mettent en exergue les déficits sociaux et économiques des zones de Tozeur, Jendouba, Siliana, Gafsa et Kasserine ;
- le développement durable : à l'exception du phosphate, les potentialités naturelles de la Tunisie sont limitées, car une grande partie de son territoire est couverte par le désert. Dès 2002, l'accent a été mis sur la recherche d'un meilleur équilibre entre les besoins du développement et la protection de l'environnement et des ressources naturelles. Les priorités ont été centrées sur la prévention de la pollution industrielle, la préservation des ressources naturelles, la protection du littoral, la maîtrise de l'énergie et les énergies renouvelables.

Pour les deux cycles de programmation évalués (2002-2006 et 2007-2011), le PNUD a opté pour des appuis très larges visant à soutenir certaines stratégies sectorielles. Le premier cycle de programmation traduit plus une approche projet que programme, avec une diversité d'assistances préparatoires et de petits projets. En revanche, au cours du deuxième cycle de programmation, le PNUD a fait un effort de conceptualisation, en adoptant l'approche programme pour accompagner des processus stratégiques de développement et la mise en place de programmes à même de créer des synergies avec d'autres partenaires. Les domaines de concentration des programmes du PNUD/Tunisie pour le premier cycle de programmation furent les suivants :

- l'insertion du pays dans l'économie mondiale, avec un appui aux politiques de développement de l'appareil productif et d'intégration régionale ;
- le relèvement des défis sociaux, par l'insertion professionnelle, l'emploi et la lutte contre la marginalisation et l'exclusion sociale ;
- la protection de l'environnement, en poursuivant la lutte contre la désertification, la préservation des écosystèmes et la réduction de la consommation d'énergie ;
- la gouvernance, avec des interventions axées sur le rôle et l'efficacité de l'État et la décentralisation.

Les réponses apportées par le PNUD au cours du second cycle (2007-2011) ont couvert trois axes principaux, à savoir : i) la gestion de l'intégration

à l'économie mondiale ; ii) le renforcement de l'équité et de la qualité des services pour réduire les vulnérabilités ; et iii) la promotion de l'emploi.

La plupart des interventions planifiées dans le cadre des deux Plan d'action du programme de pays (CPAP) ont prévu la modalité de l'exécution nationale (NEX). Les interventions envisagées mettent en avant l'objectif d'arriver à 50% de cofinancement de la part du Gouvernement tunisien. Les autres partenaires potentiels devaient être identifiés au fur et à mesure de la mise en œuvre et des besoins du programme.

PERTINENCE

Les thématiques principales du programme du PNUD en matière de gouvernance et d'OMD, à savoir la vision prospective, le développement d'indicateurs de gouvernance, le renforcement des capacités de la Cour des comptes, la Modernisation de l'administration publique (MODAP) et le développement humain, sont pertinents et correspondent aux grands objectifs des plans tunisiens de développement. En visant la modernisation de l'administration publique, l'amélioration de la qualité de l'expertise financière et le développement des capacités nationales en matière de prospective, le programme du PNUD a contribué à améliorer les outils de programmation des administrations publiques. La gouvernance locale a également fait l'objet d'attention, dans le cadre d'une approche sous-régionale (à l'échelle du Maghreb), à travers le projet ART GOLD[1]. Pour ces trois dimensions de la gouvernance, le choix des institutions partenaires a été pertinent et a rendu possible l'appropriation des résultats par les institutions nationales.

L'aide du PNUD a connu une certaine continuité entre les deux cycles en matière d'environnement et d'énergie. Les quatre thématiques phares du programme du PNUD dans ce domaine, à savoir la lutte contre la désertification, la conservation de la biodiversité, la lutte contre le changement climatique et la maîtrise de l'énergie, figurent parmi les priorités nationales. Elles répondent aussi aux engagements pris au niveau international, dont les trois conventions de développement durable de Rio, à savoir la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (UNCCD), la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (UNFCCC) et la Convention sur la conservation de la biodiversité (CBD).

EFFICACITÉ

La promotion des OMD et du développement humain en Tunisie a été lancée à temps, mais les résultats obtenus (deux rapports nationaux) sont hélas restés sans suite. Le Ministère du développement et de la coopération internationale (MDCI) n'a pas jugé opportun de revoir ses outils et son approche à la lumière du nouveau cadre conceptuel des OMD. En matière d'emploi, l'assistance du PNUD a obtenu peu d'effets. Le projet conjoint concernant l'emploi dans les gouvernorats de Gafsa et de Kasserine a accusé du retard en raison de l'absence de concertation et de partenariat entre le Ministère concerné et le système des Nations Unies.

L'assistance du PNUD aux différentes composantes de la gouvernance n'a pas atteint tous les effets attendus en termes de consolidation de l'Etat de droit et d'émergence d'acteurs régionaux et locaux (Régions, Communes, société civile et secteur privé). Pour la réforme de l'administration publique, des activités ont été initiées avec du retard et n'ont pas encore produit de résultats intermédiaires probants. Enfin, pour le développement d'indicateurs de bonne gouvernance, les résultats sont très mitigés car leur processus d'élaboration n'a pas abouti, compte tenu de la sensibilité de ce thème et des divergences apparues entre le PNUD et le Gouvernement au cours des années 2007 et 2008.

En revanche, les ressources financières mobilisées par le PNUD et ses partenaires pour les différents

[1] Appui aux réseaux territoriaux pour une gouvernance locale orientée vers le développement.

programmes dans le secteur de l'environnement et de l'énergie ont permis incontestablement de renforcer les capacités des institutions et organisations bénéficiaires, tant au niveau national que régional et local. Cette aide a permis aux partenaires d'introduire de nombreuses innovations et améliorations sur les plans institutionnel, organisationnel, technique et socio-économique. Elle a amélioré le fonctionnement des établissements bénéficiaires, avec même parfois des effets d'entraînement sur d'autres partenaires. Le PNUD a contribué à la mise en place de stratégies et de politiques nationales, à travers notamment la formation et l'amélioration des compétences locales ainsi que via le transfert de nouvelles technologies, comme la cogénération, le contrôle technique pour l'efficacité énergétique, la multiplication in vitro du palmier dattier et autres. Cette réussite est due à la pertinence des actions entreprises, à leur cohérence avec les stratégies et programmes des partenaires tunisiens, et au solide partenariat entre le PNUD et les institutions nationales.

Enfin, les activités du PNUD portant sur le genre ont abouti à l'intégration de la budgétisation sensible au genre dans le XIème Plan (2007-2011). Néanmoins, l'action du PNUD dans ce domaine manque encore de ciblage et de constance dans l'impulsion des actions programmatiques.

DURABILITÉ

Les montages institutionnels des projets sont généralement conçus pour renforcer l'appropriation et la durabilité des résultats obtenus. Logés dans les services des différentes institutions concernées, les projets sont souvent portés par leurs équipes et bien suivis par les hauts responsables, comme l'illustrent bien les cas de la Cour des comptes et de l'Agence nationale de maîtrise de l'énergie (ANME). L'équipe de la MODAP a toutefois besoin d'être renforcée et mieux soudée pour garantir la durabilité des résultats escomptés. Dans le secteur de l'environnement et de l'énergie, les projets PNUD ont enregistré de bons résultats qui ont déjà fait l'objet d'appropriation de la part des institutions partenaires et d'intégration dans leurs activités courantes.

Par contre, de nombreux indices témoignent d'une faible appropriation de certains processus, notamment au sujet des OMD, de la gouvernance et de la vision à long terme du développement national. Le caractère confidentiel imposé par le Gouvernement aux principaux documents de la vision prospective « Tunisie 2030 » a réduit la portée de cette initiative et le dialogue national prévu dans les activités du projet n'a pas pu avoir lieu.

CONCLUSIONS

Conclusion n°1 : le PNUD en Tunisie a conduit de nombreuses initiatives pertinentes, fondamentalement alignées sur les priorités du pays, avec à partir de 2007 un effort de conceptualisation des instruments de programmation selon une approche programme.

L'approfondissement de l'approche programme visait à réduire le nombre de petits projets et à entreprendre des initiatives innovantes. Toutefois, la rigidité du système politique et, parfois, de l'administration tunisienne n'a pas favorisé le dialogue entre le PNUD et le Gouvernement dans la conception et la mise en œuvre de certains programmes en matière de gouvernance et d'OMD.

Conclusion n°2 : la contribution du PNUD est très inégale selon les secteurs et les domaines de coopération. Ses interventions dans l'environnement et l'énergie ont débouché sur des résultats positifs que les structures nationales se sont appropriés. En revanche, au niveau de la gouvernance, des OMD et de l'emploi, les résultats atteints restent très faibles.

Dans les domaines de l'environnement et de l'énergie, les projets ont contribué au renforcement des capacités et ont attiré de nombreux financements additionnels. Dans le domaine de la gouvernance, l'assistance constante du PNUD à la modernisation et au développement des nouvelles méthodes d'évaluation financière a permis à la Cour des comptes de s'affirmer dans le paysage politique en tant qu'institution garante du contrôle des dépenses publiques.

Conclusion n°3 : l'absence de mécanisme de dialogue institutionnalisé entre le principal interlocuteur (le MDCI) et le PNUD, et de stratégies de contournement par le PNUD de certains blocages liés à la question de la gouvernance démocratique et locale, ont empêché le PNUD d'atteindre les objectifs fixés et d'élargir ses partenariats avec la société civile.

En 2007, le PNUD a laissé passer l'opportunité d'une adaptation au contexte tunisien des outils et des approches relatives aux OMD et au développement humain. Le niveau de développement de la Tunisie requière une adaptation des OMD au contexte national (OMD +) et une approche du développement humain plus ambitieuse où les problématiques de la bonne gouvernance, de l'innovation technologique et de l'adaptation des systèmes productifs aux exigences de la gestion durable des ressources naturelles prennent plus de place. D'autre part, le PNUD ne s'est pas doté de stratégies appropriées de contournement pour développer des partenariats solides avec la société civile et renforcer ses capacités.

Conclusion n°4 : les faibles capacités d'appui-conseil du PNUD au niveau du Bureau de pays, du Siège et du Centre régional du Caire, le caractère hybride des modalités de mise en œuvre et le manque de véritable système de suivi-évaluation du CPD/CPAP ont restreint la capacité du PNUD à piloter ses programmes de gouvernance et d'environnement et à instituer un dialogue franc et un cadre de partenariat fructueux avec le Gouvernement.

Malgré les efforts déployés par le PNUD, l'appropriation nationale reste encore insuffisante. Cela est lié à l'absence de stratégies de pérennisation dans le CPD/CPAP et à la dispersion des deux chargés de programmes du PNUD dans la micro-gestion des projets. L'absence d'un système de suivi et évaluation du CPD/CPAP a privé le Bureau du PNUD d'une vision d'ensemble des performances de ses programmes et d'études de capitalisation des bonnes pratiques qui auraient pu enrichir les réflexions et le dialogue avec les partenaires nationaux sur certains défis majeurs comme l'emploi, la mondialisation, les inégalités ou la gouvernance.

Conclusion n°5 : la révolution du 14 janvier 2011 ouvre de nouvelles perspectives de coopération pour le Système des Nations Unies dans son ensemble et pour le PNUD en particulier.

Même si l'ancien et le nouveau cohabitent encore aujourd'hui sous diverses formes, cette révolution a permis de créer une rupture avec le passé, qui se situe à deux niveaux : i) politique, avec la fin du parti unique qui rend possible l'émergence, pour la première fois, d'un système politique pluraliste qui mérite d'être accompagné ; et ii) économique, avec l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques fondées sur l'équité sociale et la saine compétition, à même de concilier les exigences de la compétitivité de l'économie tunisienne avec la création d'emplois pour la jeunesse tunisienne.

RECOMMANDATIONS

Sur la base de ses constats et des nouveaux défis à relever (pauvreté, chômage des jeunes, corruption et absence de perspectives démocratique) que la révolution du 14 janvier 2011 a mis en avant, et en se fondant sur les avantages comparatifs du PNUD dans le respect des droits humains, la promotion du développement humain et le développement de la culture d'évaluation et de transparence, l'ERAD propose les recommandations ci-après.

Recommandation n°1 : pour les années à venir, le PNUD devra considérer la gouvernance démocratique comme prioritaire, afin d'aider à l'émergence d'un nouveau système politique pluraliste et appuyer la mise en place et le renforcement des capacités des nouvelles institutions démocratiques.

Dans le nouveau contexte crée par la révolution du 14 janvier 2011, l'appui du PNUD devrait concerner essentiellement le renforcement des capacités des nouvelles institutions démocratiques et des espaces de libre dialogue entre la société civile et l'État, ainsi que le respect des valeurs liées aux droits de l'homme et à l'égalité homme-femme,

sans pour autant négliger le secteur de l'environnement et du développement durable.

Recommandation n°2 : l'approche programme, initiée en 2007 par le PNUD, devrait être étendue à tous les projets, ce qui aiderait à créer une masse critique d'effets et d'impacts et à promouvoir une nouvelle culture d'évaluation, de reddition des comptes et l'intégration des dimensions environnementale et sociale dans les politiques sectorielles. La Tunisie aura à approfondir ses politiques sectorielles et à mettre en place des programmes régionaux de développement à même de favoriser la création d'un maximum d'emplois dans toutes les régions. Dans ce contexte, le PNUD devra renforcer et institutionnaliser son partenariat avec le MDCI, ministère clé dans l'impulsion des orientations stratégiques et des politiques sectorielles, pour élaborer un modèle de croissance à fort contenu d'innovations technologiques et d'emplois, définir une stratégie nationale de gestion de l'aide, contextualiser les OMD en portant attention aux questions d'inégalités de revenu et de disparités régionales, et poursuivre le développement durable et le développement humain inclusif par la promotion du dialogue entre partenaires sociaux.

Recommandation n°3 : le PNUD devrait aider le Gouvernement à approfondir les problématiques portant sur l'emploi et sur les défis posés par la mondialisation à l'économie tunisienne, et à développer des programmes porteurs d'innovation et d'accès aux savoirs. Le PNUD devrait continuer à mettre l'accent sur des activités innovantes susceptibles d'opérer des mutations dans les systèmes de production (nouvelles technologies, stratégies industrielles revisitées, énergie, environnement, eau, etc.), sur l'adaptation aux exigences du marché de la formation des ressources humaines en soutenant un processus de révision de la politique d'éducation et de formation, et sur le développement régional décentralisé au niveau des régions de Gafsa et du Kef.

Recommandation n°4 : le PNUD devrait améliorer sa capacité d'appui-conseil pour mieux accompagner le renforcement des capacités, compte tenu de l'accélération des mutations des systèmes productifs. En partenariat avec d'autres agences du SNU, le PNUD devrait améliorer la qualité de ses expertises quant à la définition et à l'évaluation des politiques publiques ainsi que pour les questions de plaidoyers.

Recommandation n°5 : le PNUD devrait améliorer la conception et la réalisation de ses interventions, et mettre en place un système efficace de suivi et évaluation lui permettant de tirer les leçons apprises et de capitaliser les bonnes pratiques. La conception et la mise en œuvre des activités peuvent-être améliorées par une meilleure définition des objectifs spécifiques, des résultats escomptés et des indicateurs de suivi. Les performances des interventions sont tributaires d'une stratégie opérationnelle élaborée sur le long terme et ajustée annuellement.

Recommandation n°6 : en accord avec le Gouvernement, le PNUD devrait mettre en place un plan d'action pour que les modalités d'exécution des projets passent progressivement à la NEX, permettant ainsi une meilleure appropriation nationale et une réelle concentration du PNUD sur ses fonctions stratégiques concernant les questions de développement.

Recommandation n°7 : Le PNUD devrait adopter une stratégie claire et opérationnelle de développement des partenariats techniques et financiers plus larges et ouverts au secteur privé et à la société civile.

Recommandation n°8 : le PNUD, de concert avec les autres agences du système des Nations Unies, devrait consolider et élargir ses actions de plaidoyers et ses appuis aux réseaux sociaux à la base en ce qui concerne certains thèmes transversaux importants, tels le développement humain, la citoyenneté, le VIH/SIDA, le genre ou les violences faites aux femmes, notamment à travers un travail d'appui aux médias pour valoriser l'image et le respect de la femme dans toutes les sphères de la société.

Chapitre 1

INTRODUCTION

1.1 OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'ERAD

Dans le cadre du plan d'évaluation du Bureau d'évaluation du PNUD 2009-2010, il a été procédé à une évaluation des résultats des activités de développement (ERAD) en Tunisie. Cette évaluation a visé trois objectifs : i) apprécier les principaux progrès accomplis par rapport aux résultats prévus par les documents des deux derniers cycles de programmation du PNUD (2002-2006 et 2007-2011) ; ii) analyser et apporter des éclairages sur le positionnement stratégique du PNUD dans sa contribution aux efforts du Gouvernement quant au relèvement de certains défis de développement ; et iii) présenter les conclusions et les leçons apprises en vue d'un meilleur positionnement du PNUD en Tunisie, surtout en matière d'expertises requises adaptées aux besoins de ce pays à revenu intermédiaire, mais en pleine mutation politique, socio-économique et culturelle.

L'ERAD porte sur la période 2002-2011 et couvre donc la plus grande partie du cycle de programmation en cours (2007-2011) et du précédent (2002-2006). L'équipe d'évaluation a centré ses efforts sur le programme actuel, mais elle a également retenu certaines activités du cycle précédent, qui se sont achevées récemment ou qui ont un lien direct avec les projets en cours. Les informations financières se limitent le plus souvent à la période 2004-2010. En effet, il est difficile de comparer les données issues du système de gestion Atlas, introduit en 2004, avec celles des années précédentes.

Le processus d'évaluation s'est penché sur les résultats de développement à deux niveaux. Le premier niveau d'analyse se rapporte aux principaux thèmes retenus pour la coopération entre le PNUD et la Tunisie et le second est lié à l'évaluation du positionnement stratégique du PNUD dans le pays. Pour les analyses thématiques, les principaux critères retenus sont : pertinence, efficacité, efficience et durabilité. Pour le positionnement stratégique, les critères considérés sont : intérêt stratégique, réactivité, utilisation des réseaux du PNUD et promotion des valeurs des Nations Unies liées à la promotion du développement humain.

L'équipe d'évaluation a adopté une démarche ouverte qui va au-delà des projets programmés, couvrant également d'autres sujets transversaux, des plaidoyers et des activités liées à la recherche-action, en rencontrant les principales institutions du secteur public, du secteur privé, des organisations de la société civile et du monde universitaire.

1.2 PHASES D'ÉVALUATION

La mission d'évaluation a été conduite en quatre périodes. D'abord, la chargée d'évaluation du Bureau d'évaluation du PNUD a effectué une mission préparatoire à Tunis, du 21 au 25 juin 2010, afin de présenter l'ERAD au Bureau de pays et au Gouvernement, et considérer la composition de l'équipe nationale d'évaluation. Suite à la mission préparatoire, le Bureau d'évaluation a constitué une équipe indépendante d'évaluation qui se compose de quatre consultants tunisiens.

Le chef d'équipe d'évaluation s'est rendu en septembre 2010 au siège du PNUD à New York afin de recueillir les points de vue du Bureau régional des États arabes et de discuter des méthodes appropriées de collectes et d'analyse des données avec le Bureau d'évaluation. L'équipe indépendante d'évaluation au complet a effectué une mission d'orientation en Tunisie

du 21 au 29 septembre 2010. Cette mission avait pour but d'établir un premier inventaire des activités et des partenaires du PNUD dans le pays, de préciser les questions principales à travers l'élaboration d'une matrice d'évaluation, puis d'analyser la faisabilité de l'évaluation afin d'établir une méthode et un programme de travail. Elle a permis à l'équipe d'élaborer un rapport d'orientation de l'ERAD, qui a été soumis au Bureau d'évaluation du PNUD. La mission d'orientation s'est poursuivie par une période consacrée à l'étude de la documentation pour mieux préparer les travaux d'évaluation.

La mission principale a été conduite entre le 26 octobre et le 13 novembre 2010, deux mois avant la révolution tunisienne. Le Chargé de projet du Bureau d'évaluation a rejoint l'équipe d'évaluation le 8 novembre pour affiner leurs conclusions et leurs recommandations préliminaires. À la fin de ses travaux, la mission a présenté ses premiers constats et conclusions préliminaires de façon séparée au Bureau du PNUD/Tunisie et aux partenaires nationaux, sous l'égide du Ministère des affaires étrangères.

Le chef de mission a été le témoin direct des évènements de la révolution tunisienne à la fin du mois de décembre 2010 et, plus tard, lors d'entretiens avec des responsables politiques et administratifs au cours de la première semaine du mois de février 2011. Les principaux facteurs déclencheurs de cette révolution populaire et les nouveaux défis que la Tunisie devra relever en matière de gouvernance et de développement humain inclusif à court et moyen terme ont été intégrés dans les conclusions et les recommandations de ce rapport.

Le Bureau d'évaluation a soumis le projet de rapport au Bureau de pays du PNUD, au Bureau régional des États arabes et au Gouvernement pour solliciter leurs commentaires et corriger les erreurs factuelles éventuelles. Le rapport a également été revu par un reviseur externe. Des commentaires ont été communiqués par le Bureau de pays, mais pas par le Gouvernement, qui était bien évidemment confronté à des priorités plus pressantes durant l'année 2011. Pour cette même raison, la tenue d'un atelier de restitution de l'évaluation aux parties prenantes avait été envisagée, mais n'a pas pu se tenir.

1.3 DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

L'évaluation de la contribution du PNUD, à travers les activités programmées et celles non programmées, a été conduite selon une démarche simple visant à dégager les principaux effets et résultats ayant eu un impact sur l'évolution du pays. Elle a porté essentiellement sur les capacités de planification et de programmation, les capacités de l'appareil statistique lié aux OMD et au développement humain, la gouvernance (démocratique, économique et locale), la préservation de l'environnement, la promotion des énergies renouvelables et l'amélioration des méthodes de travail de l'administration publique. Elle a visé aussi à apprécier le niveau de contribution du PNUD à l'appropriation des outils et approches du développement durable, au niveau des cadres stratégiques et programmatiques de référence ainsi qu'au niveau des pratiques visant la préservation des ressources naturelles et le développement de nouvelles sources d'énergie. Elle a tenté également de saisir les nouvelles tendances du mode de fonctionnement des principales institutions en charge du contrôle des dépenses publiques, et a analysé les capacités des administrations publiques à offrir des services de qualité et une meilleure transparence dans l'utilisation des ressources publiques.

Le principal document de référence ayant guidé les travaux de l'équipe d'évaluation a été le manuel de méthode pour les ERAD, élaboré en mars 2010. La contribution du PNUD au développement et la pertinence de ses interventions ont été analysées surtout en fonction des principaux documents nationaux : Xème plan de développement (2002-2006), XIème Plan de développement (2007-2016), le XXIIème Plan (2009-2014) et projet présidentiel (2009-2014).

La grille d'appréciation des principaux résultats atteints par les programmes mis en œuvre entre

2002 et 2011 ainsi que les difficultés rencontrées a eu recours aux critères suivants (annexe 2) :

i. Contribution du programme au développement du pays :
   - pertinence thématique ;
   - efficacité ;
   - efficience ;
   - durabilité.

ii. Positionnement stratégique du PNUD :
   - pertinence des programmes et réactivité ;
   - exploitation des réseaux et expérience du PNUD ;
   - promotion de valeurs des Nations unies partant d'une perspective de développement humain.

L'équipe d'évaluation a pu bénéficier de quatre évaluations dans le secteur de l'environnement (oasis, aires protégées, énergie et micro-financements du Fonds pour l'environnement mondial ou FEM) et de trois évaluations dans le domaine de la gouvernance (indicateurs de gouvernance, Cour des comptes et évaluation d'effet du Programme de gouvernance de 2008). Elle a disposé également d'études thématiques et d'un ensemble de documents préparés par le Bureau d'évaluation de New York et le Bureau de pays du PNUD. L'absence de revues annuelles des CPAP, mécanisme pourtant obligatoire prévu par le siège du PNUD, a constitué une contrainte dans l'appréciation des processus et dynamiques créés par les différents projets. L'équipe d'évaluation a eu recours à une approche d'évaluation adaptée aux carences constatées grâce à des méthodes de triangulation. Trois étapes ont été observées :

a. La revue et l'analyse de la **documentation** existante couvrant à la fois les projets, les programmes, les politiques et les stratégies du PNUD et du SNU en Tunisie et les référentiels de développement du pays. Cette revue a été d'une grande utilité pour approfondir les réflexions sur certains éclairages programmatiques et clarifier certaines difficultés liées à l'efficacité du dialogue politique et des plaidoyers sur les thèmes relevant du mandat du PNUD.

b. Les **entretiens** ciblés auprès d'une centaine de personnes. En plus des partenaires gouvernementaux, du PNUD et des agences du SNU résidentes en Tunisie, l'équipe d'évaluation a ciblé d'autres acteurs clés : i) les Partenaires techniques et financiers (PTF) présents à Tunis ; ii) les principales organisations de la société civile opérant dans les domaines social et économique comme l'Association tunisienne de lutte contre les Maladies sexuellement transmissible et le SIDA (ATL MST-SIDA), l'Association tunisienne des femmes démocrates (ATFD), le Centre pour la formation et la recherche de la femme arabe (CAWTAR d'après son acronyme anglais), l'Institut arabe des droits de l'homme (IADH), le Groupement de développement agricole (GDA), l'Union nationale de la femme tunisienne (UNFT), etc., iii) l'Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (UTICA, secteur privé) et iv) l'Union générale des travailleurs tunisiens (UGTT). L'équipe a alterné les entretiens et les discussions individuels et de groupes. Ces entretiens visaient à recueillir les perceptions de différents partenaires sur les actions du PNUD en posant une série de questions homogènes et structurées selon la matrice d'évaluation, et valider les informations obtenues par le recours à la documentation.

c. Des **visites de terrain** pour valider certaines observations et conclusions. Le temps imparti à la mission ne permettait pas de visiter tous les projets. L'équipe a donc fait une sélection. Les visites de terrain ont duré cinq jours. Elles ont eu lieu au début de la deuxième semaine de la mission principale. Les projets visités ont été retenus sur la base des critères suivants :

- représentation du niveau de concentration des ressources allouées : l'environnement, secteur stratégique du portefeuille du PNUD pour les deux cycles de programmation, en termes d'allocation de ressources budgétaires et de mobilisation d'expertises, à travers les projets mis en œuvre dans le Sud et dans le Nord la Tunisie. Le choix s'est porté sur certains secteurs porteurs d'innovation : énergie, préservation et gestion des ressources naturelles, et protection du littoral ;
- niveau décentralisé du projet : le choix de trois zones géographiques présentant des problématiques différentes en matière d'environnement, du traitement de la question l'emploi des jeunes et le développement des capacités décentralisées en matière de contrôle des comptes publics (Chambres régionales de la Cour des comptes) ;
- projets du premier cycle et projets du deuxième cycle de programmation du PNUD : projets en appui aux priorités nationales différentes d'un cycle à autre.

Les principales régions visitées sont Tunis, Korba, Sfax, Agareb, Gafsa et Tozeur. Les visites de terrain ont couvert les domaines suivants : environnement (protection du littoral, préservation de variétés agricoles), économie d'énergies (innovation technologique et cogénération), OMD (emploi et activités génératrices de revenus).[2]

Parmi les difficultés rencontrées, il faut signaler que la mission n'a pas pu s'entretenir avec les principaux responsables techniques du ministère principal (MDCI), notamment ceux responsable du volet OMD, malgré l'insistance du Bureau du PNUD avant et pendant la mission d'évaluation, à obtenir un rendez-vous.

Comme dans d'autres évaluations, il a été difficile d'établir un lien objectif de cause à effet, entre les changements intervenus et les activités du projet PNUD. Une autre difficulté résidait dans l'absence d'un système de suivi-évaluation consolidant les résultats de tous les programmes, ce qui a rendu difficile l'obtention d'une vision stratégique de la contribution du PNUD et l'identification de ses avantages comparatifs. Les indicateurs appliqués produits par le PNUD se déclinent fréquemment en termes d'actions entreprises (par exemple le nombre de sessions de formation organisées, la production d'un document, etc.) plutôt qu'en termes d'effets qualitatifs. L'absence d'une situation de référence établie au moment de la conception du projet a également entravé le suivi des résultats au moyen d'indicateurs. La mission d'évaluation a essayé d'approcher les principaux résultats à travers les résultats des évaluations réalisées et les appréciations qualitatives de certains changements constatés sur le terrain dans le mode de fonctionnement des structures appuyées depuis plusieurs années.

1.4 PLAN DU RAPPORT

Ce rapport comprend cinq chapitres. Après l'introduction, un deuxième chapitre décrit les principaux défis du développement de la Tunisie et les stratégies adoptées par le Gouvernement pour les relever. Un troisième chapitre examine les réponses du PNUD aux défis identifiés par le Gouvernement. Le quatrième chapitre analyse les contributions des résultats du pays, à travers l'étude de l'efficacité, de l'efficience, de la durabilité et du positionnement stratégique du PNUD. Enfin, le cinquième chapitre tire les conclusions principales de l'ERAD et formule des recommandations.

[2] Les projets visités sont : 1) Certification des équipements électroménagers, 2) Validation expérimentale des performances thermiques et énergétiques des bâtiments, 3) Renforcement des capacités des task-forces (IGCE et cogénération), 4) MEDWETCOAST (aires protégées Korba/Haouaria), 5) Projet de gestion participative des ressources génétiques du palmier dattier au Maghreb' (PNUD-FEM-Bioversity international), 6) FEM-micro-financements (Gafsa , Sfax et Tozeur), 6) Emploi (Gafsa) et 7) Cour des comptes (Chambre de Gafsa).

Chapitre 2

DÉFIS DE DÉVELOPPEMENT DE LA TUNISIE 2002-2011

2.1 CONTEXTE GÉOGRAPHIQUE ET DÉMOGRAPHIQUE

Avec une superficie de 162 155 km^2, comprenant sept régions socio-économiques, la Tunisie fait partie de l'espace maghrébin avec l'Algérie, la Libye et le Maroc. Il dispose de très peu de ressources naturelles comme le pétrole, le gaz ou autre, et seuls 18% de son territoire sont considérés comme très fertiles. Les autorités nationales, conscientes des limites du potentiel de ses ressources naturelles, ont tenté au fil des ans de diversifié le tissu productif en misant sur certains secteurs comme le tourisme, le phosphate, les industries de sous-traitance orientées vers l'exportation et les services.

L'organisation territoriale du pays est structurée autour de 24 gouvernorats et de 264 délégations ; les collectivités locales sont constituées par 264 communes. Selon les données de l'Institut national de la statistique (INS) et sur la base du dernier recensement de la population (2004), la population totale de la Tunisie en 2009 est de 10 439 500 habitants dont 29% sont âgés de 15 à 29 ans ; la population urbaine représente 66% de la population totale. Le pays est en passe de réussir sa transition démographique, avec un taux de croissance annuel démographique qui est passé de 3 % en 1966 à 1,09 % en 2007.

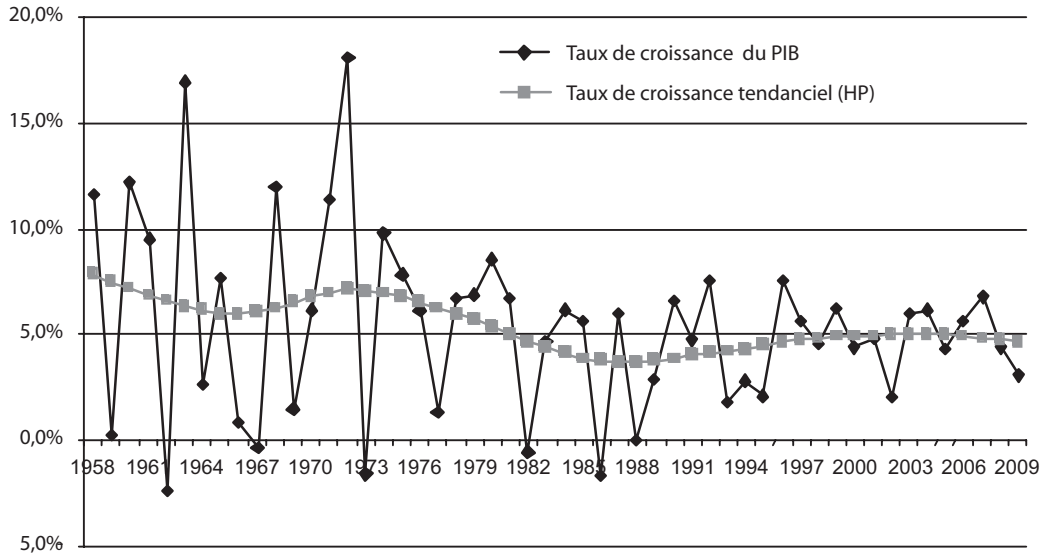
2.2 CONTEXTE ÉCONOMIQUE

Depuis son indépendance la Tunisie, à la faveur d'une succession de plusieurs politiques de développement dans le cadre d'un système de planification, a opéré des mutations structurelles de sa base productive. La part du secteur commerce et des services, secteur le plus dynamique, est passé de 48% en 1980 à 54% en 2007 et celle du secteur industriel, de 26% à 29%. L'intégration progressive dans l'économie mondiale a permis l'accroissement d'exportations de plus en plus en diversifiées (de 21% du PIB en 1966 à 43% en 2004) et a attiré plus d'investissements extérieurs. En 2006, avec un PIB par habitant (en termes de parité de pouvoir d'achat) de 6 859 $, la Tunisie a rejoint le niveau de la Turquie[3]. Depuis 1990, à l'exception de l'année 2002 – la sécheresse avait alors réduit le taux de croissance du PIB à 2% – la croissance annuelle moyenne du PIB a toujours été au-dessus de 5 %. Cette croissance économique robuste, corrélée à une baisse significative du taux de croissance démographique, a permis de diversifier la base productive, de relever le niveau de vie des populations et de créer des emplois dans tous les secteurs.

Le niveau de développement atteint résulte d'un processus historique de construction d'un État fort, animé par des objectifs stratégiques centrés sur le développement du capital humain et sur la diversification des bases productives pour créer des emplois et rendre l'économie plus compétitive sur le plan mondial. Les politiques publiques conduites depuis plusieurs décennies s'inscrivent dans une tradition de planification structurée autour des plans quinquennaux traduisant les nouveaux défis à relever. La Tunisie a réussi, en s'ouvrant sur l'extérieur, à édifier une industrie et une économie diversifiée avec une croissance régulière sur une longue période, en moyenne de 5% par an entre 1960 et 2005.

[3] Tunisie : intégration mondiale de la Tunisie : une nouvelle génération de réformes pour booster la croissance et l'emploi, Banque mondiale, mai 2008.

Figure 1 : Taux de croissance du PIB réel 1958-2009



Source : Institut national de la statistique (INS) et Institut d'études quantitatives (IEQ)

Mais ces succès ont soulevé d'autres questions, comme celle de la faible compétitivité de l'industrie, de l'insuffisance de rendements des facteurs de production, l'emploi des jeunes, (surtout les diplômés), de l'inégalité de revenus et de l'aggravation des disparités régionales. Avec la crise financière et économique mondiale, les activités économiques ont subi un ralentissement substantiel caractérisé par le recul des investissements privés et la persistance du taux de chômage à deux chiffres. L'impact commence à se faire sentir aussi sur les finances publiques, avec un taux de pression fiscale en recul, de 21% en 2006 à 19,9% en 2010.

La Tunisie est toujours engagée dans une dynamique de modernisation de son économie et de son administration publique, pour améliorer la compétitivité de son économie et réduire la

Tableau 1 : Tunisie : Principaux indicateurs de performances économiques 1997-2009

	1997-2001	2002-2006	2007	2008	2009
Croissance du PIB	5,2%	4,6%	6,3%	4,5%	3,1%
Croissance des exportations	7,2%	2,6%	25%	22%	-18%
Taux de chômage	15,9%	14,2%	12,4%	12,4%	13,3%
Taux de pression fiscale	19,8%	21,0%	19,1%	20,5%	19,9%
Contribution du secteur services/PIB (fin de période)	52,3%	56,6%			
Part de marchés de la Tunisie sur l'UE	0,5%	0,7%			
Taux d'investissement en% du PIB	24,4%	22,7%	23%	23,5%	23,9%
Taux d'investissement privé en% du PIB	14,5%	13,0%	14,4%	14,4%	13,7%

Source : Note d'orientation du XIème Plan et de la décennie 2007-2016, MDCI, mars 2006 et Rapport Banque centrale de Tunisie (BCT) 2010

précarité de certaines couches sociales de la population grâce à la mise en place de « filets sociaux ». Elle continue à approfondir ses réformes et les programmes de développement en vue d'assurer son positionnement stratégique dans l'économie mondiale, porteur d'effets multiplicateurs de création de richesses et d'emplois. Sa volonté est de rattraper l'Europe en mettant en œuvre des politiques sectorielles plus audacieuses dans les secteurs où les innovations technologiques et scientifiques constituent des créneaux porteurs pour affronter le marché mondial. Elle a mis en œuvre, avec l'appui de l'UE, un programme de mise à niveau des entreprises tunisiennes et de l'administration publique afin de faciliter le développement du partenariat UE/Tunisie.

Selon le rapport du PNUD sur le développement humain de 2010[4], la Tunisie a été parmi les pays les plus performants dans les avancées du développement humain depuis les années 80. Elle a enregistré, ces dix dernières années (1997-2010), des performances économiques honorables la rapprochant des grands pays émergents. Mais certaines tenssions sont de plus en plus visibles. Selon la note d'orientation du XIème Plan de la décennie de 2007-2016 et des orientations budgétaires basés sur l'approfondissement du budget-programme, la Tunisie devra, pour les prochaines années, approfondir ses orientations stratégiques et ses programmes de développement, à savoir :

- l'amélioration des ressources publiques, à travers une gouvernance économique plus efficace par rapport à la fragilité des équilibres financiers (prix du pétrole, amenuisement des opportunités d'exportation de certains secteurs, etc.) et la pression des dépenses obligatoires (salaires, régimes des retraites et service de la dette) ;
- le rythme soutenu des demandes additionnelles d'emploi face à l'insuffisance de création d'emploi, surtout pour les jeunes, en raison des faibles performances des dispositifs de création d'emploi mis en place jusqu'à présent ;
- le faible niveau de l'investissement privé, alors que d'autres pays émergents similaires connaissent une dynamique plus soutenue ;
- L'insuffisante intégration des entreprises exportatrices qui apparaissent davantage comme des enclaves que comme des entreprises intégrées dans le tissu économique tunisien ;
- la lenteur dans la modernisation du secteur des télécommunications et sa compétitivité autour des noyaux de technopôles plus ouverts aux échanges mondiaux et plus compétitifs (le taux d'utilisation des nouvelles technologies de communication en Tunisie est passé de 2,7% en 2000 à 27% en 2010 contre 0,7% à 33,6% pour le Maroc, de 2,9% à 37,5% pour le Brésil et de 14,4% à 67,9% pour la France) ;
- La lenteur dans l'amélioration d'indicateurs liés à la gouvernance économique, démocratique et locale (manque de transparence, corruption, etc.).

Ces défis constituent autant de points de repère pour le PNUD qui devra cibler ses prochaines interventions sur des processus et des outils où ses avantages comparatifs sont avérés et susceptibles d'améliorer l'efficacité des politiques publiques en Tunisie et contribuer aux réformes structurelles portant sur la transparence de la gestion des deniers publics, l'équité et l'élargissement des espaces d'expression et de dialogue social.

2.3 CONTEXTE DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN ET DES OMD

Avec un IDH de 0,683 en 2010 et un classement au 81ème rang sur 169 dont les données sont disponibles, la Tunisie a enregistré d'importants progrès socio-économiques et se place dorénavant sur le sentier des pays émergents. Le taux de croissance annuel moyen de l'IDH a été de 1,49% pour la période 1980-2010, avec une croissance plus rapide durant les années 1990-2000 (1,30%)

[4] Rapport sur le développement humain, PNUD, New York, 2011.

que dans les années 2000-2010 (1,07%). Depuis 2000, la Tunisie connait une décélération du taux de croissance de son IDH, au regard de la dynamique de l'ensemble des pays du monde et même par rapport au groupe des pays arabes. Mais dans l'ensemble, pour la période 1990-2010 cette performance est largement supérieure aux moyennes enregistrées en Afrique subsaharienne et dans les pays arabes. Sur une longue période, la Tunisie est l'un des dix pays au monde à avoir réalisé les meilleures performances quant aux IDH.

L'espérance de vie à la naissance est passée de 62,1 ans en 1960 à 74 ans en 2010. Le taux de mortalité maternelle[5] a été baissé de façon significative, passant de 68,9 pour 100 000 naissances en1994 à 47,7 pour 100 000 naissances en 2010 (enquête de l'Institut national de santé publique de 2010). Mais ce taux reste encore élevé au regard du niveau de développement du secteur de la santé et en comparaison avec le Brésil et la Turquie[6] qui ont pourtant des taux de pauvreté plus élevés que celui de la Tunisie[7]. L'atteinte de cet OMD à l'horizon 2015 reste incertaine.

Les progrès enregistrés dans les secteurs sociaux sont imputables à la constance des politiques budgétaires, lesquelles affectent depuis plus de 30 ans de 8 à 12% du PIB aux secteurs de la santé et de l'éducation. En revanche, les inégalités de revenus, avec un coefficient de Gini à la hausse (41% en 2005) ralentissent le rythme de croissance de l'IDH. À cela vient s'ajouter le problème des disparités régionales en termes de santé, de précarité, d'emploi et d'opportunités de revenus.

La possibilité d'atteindre ou de dépasser les cibles OMD avant l'année 2015 est très prometteuse[8] (voir Tableau 1). En effet, le taux de pauvreté sera certainement en dessous de 2 % d'ici à 2015[9] et l'objectif de « l'élimination des disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici 2015 » a déjà atteint en Tunisie depuis l'année 2000.

En revanche, le niveau de la mortalité maternelle reste élevé, et au rythme actuel, l'objectif de 18,7 morts pour 100 000 nouvelles naissances sera difficile à atteindre en 2015.

2.4 STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT DE LA TUNISIE

2.4.1 RÉFÉRENTIELS DE DÉVELOPPEMENT

Les appuis du PNUD ont accompagné deux plans de développement. Le Xème Plan 2002-2006 qui se présente comme une étape décisive pour relever les défis de la mondialisation et de la révolution scientifique et technologique. Le XIème plan 2007-2011 met lui l'accent sur l'intégration effective dans la sphère économique mondiale et l'appropriation du savoir par les acteurs du développement. Dans ce contexte, les efforts devaient porter sur le rythme de la croissance de la productivité, sur la promotion de l'industrie de l'intelligence et le renforcement de la culture de la qualité, en évitant tout processus d'exclusion des forces sociales.

Xème Plan de développement (2002-2006)

Il s'inspire des choix politiques inscrits dans le Programme d'avenir du Président de la République, présenté lors des élections présidentielles d'octobre 1999. Les priorités et les défis à relever sont fixés à la lumière de l'état d'avancement de l'Accord d'association avec l'Union européenne signé en 1995. Selon le Xème Plan, cet Accord constitue un « choix national

5 INS : données socio-économiques de la Tunisie 2010.

6 Deux pays qui ont des performances socio-économiques légèrement supérieurs à ceux de la Tunisie (PIB/habitant, Revenu national par habitant, espérance de vie, taux de mortalité maternelle, etc.).

7 Les taux de pauvreté en 2009 ont été de 8,5% pour le Brésil, la Turquie 8,5% et la Tunisie 2,8%.

8 Les OMD en Tunisie : Une perspective régionale, Rapport provisoire, MDCI/PNUD septembre 2009.

9 Mais compte tenu du manque de fiabilité de certaines données très sensibles liées aux questions de la pauvreté et de l'emploi, les taux de pauvreté pourraient réviser à la hausse si on tient compte de plusieurs paramètres de l'enquête sur les dépenses des ménages. Certaines estimations avancent le taux de pauvreté proche des 10%.

Tableau 2 : Situation des OMD

OMD	Cibles	Indicateurs	Référence	Cible en 2015	Niveau atteint	Sources	Probabilité de réalisation
1	**Cible 1.** Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour	Incidence de la pauvreté en %	6,7% en 1990	3,35%	3,8% en 2005	Source : Rapport 2004 et 2009	Atteint
	Cible 2. Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim	Proportion de la population soufrant de la faim en %	La question de la sécurité alimentaire a été résolue depuis de nombreuses années			Source : Rapport 2009	Déjà atteint depuis plusieurs années
2	**Cible 3.** D'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires	Taux brut de scolarisation en %					
		Taux net de scolarisation en %	96,1% en 1994	97,6%	97,4% en 2007	Source : Rapport OMD 2009	Atteint et largement dépassé
		Taux d'alphabétisation en %	68,3% en 1994		76,6% en 2006	INS	En progrès
3	**Cible 4.** Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2015 si possible et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard	Indice de parité	F /G (1990) Primaire : 0,83 Secondaire : 0,81 Supérieur : 0,62		F/G (2007) Primaire : 0,91 Secondaire : 1,13 Supérieur : 1,44	Source : Rapport OMD 2009	Largement atteint depuis 2000
4	**Cible 5.** Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans	Taux de mortalité infanto juvénile en ‰	37,3‰ (1990)	11‰	19,1‰ 2006	Source : Rapport OMD 2009	Sera probablement atteint
5	**Cible 6.** Réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle	Taux de mortalité maternelle pour 400 000 naissances vivantes	68,9 pour 100 000 Naissances vivantes (1994)	18,7 pour 100 000 NV	36,3 pour 100 000 NV (2006)	Source : Rapport OMD 2004, 2009	Retard en raison de fortes disparités régionales
6	**Cible 7.** D'ici à 2015, avoir stoppé la propagation du VIH/SIDA et commencé à inverser la tendance actuelle	Taux de prévalence du VIH/SIDA en %	Situation épidémiologique de l'infection au VIH-Sida maîtrisée			Source : Rapport OMD 2004	Atteint
7	**Cible 10.** Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable salubre	Taux d'accès à l'eau potable en %	84,7% (1994)		98% (2009)	Source INS	Largement atteint

Source : Les OMD en Tunisie : une perspective régionale, Rapport provisoire, Ministère du développement et de la coopération internationale/ PNUD, septembre 2009

stratégique » qui traduit la volonté du pays de s›intégrer davantage à l›économie mondiale, atteindre des niveaux de croissance plus élevés et gagner le pari de l'emploi.

Dans ce contexte, une des priorités des responsables tunisiens est de faire face aux défis liés à la mise en œuvre de cet accord, et plus particulièrement, à la baisse des recettes de l'État engendrée par le démantèlement des tarifs douaniers et à la concurrence qui se fait de plus en plus vive sur le marché local et mondial. Selon le même plan, le pari de l'emploi est considéré comme « la priorité absolue » pour la période 2002-2006. Les objectifs visés sont principalement : i) la consolidation du rythme de croissance économique ; ii) la promotion de l'emploi ; et iii) la promotion des exportations. Les priorités ont été centrées sur la dynamisation et l'efficacité des instruments de création d'emplois, l'amélioration de la compétitivité, les réformes institutionnelles et législatives (réforme de l'administration publique, système judiciaire et système national de la statistique), le développement durable et le développement régional.

XIème Plan et la décennie 2007-2016

Au cours de cette période, la Tunisie doit faire face à un environnement mondial caractérisé par une concurrence de plus en plus intense, à des mutations démographiques, à des pressions sur les ressources naturelles et financières, au chômage persistant et au difficile maintien des équilibres financiers.

Le XIème plan s'inspire des choix et des orientations tracés par le programme présidentiel 2005-2009 visant notamment l'accélération du développement économique et social à travers l'institution de l'économie du savoir, l'encouragement de l'initiative, le renforcement de l'emploi, la relance du secteur privé, la création d'entreprises, la promotion de la qualité de vie et du bien-être de la population. Il retient comme priorités l'intégration dans la sphère économique mondiale et l'appropriation du savoir par tous les acteurs. Ce plan se présente comme une « étape décisive pour relever les défis de la mondialisation et de la révolution scientifique et technologique ». Ses choix portent principalement sur l'appropriation du savoir par toutes les parties, en vue de jeter les fondements de la société de l'information et de l'économie du savoir. Dans ce contexte, le facteur humain a été mis en avant en termes d'accès à des niveaux élevés de connaissance et de culture. Cela devrait se traduire par une impulsion de l'investissement dans le capital humain. À cela s'ajoute l'adoption des politiques sectorielles misant sur la diversification et l'accroissement de la contribution des secteurs à haute valeur ajoutée et des utilisateurs de compétences. Sur la base de ces choix, les principales orientations du XIème Plan sont :

- asseoir l'économie du savoir ;
- améliorer le niveau de la compétitivité ;
- améliorer le rendement du secteur privé ;
- gagner le défi de l'emploi ;
- assurer le développement social.

2.4.2 DÉFIS DE L'EMPLOI

La politique de l'emploi[10] est axée sur le renforcement de la compétitivité des entreprises et le traitement social du chômage à travers des programmes d'insertion des jeunes, surtout les jeunes diplômés[11], dans la vie professionnelle. La population active est passée de 3,4 millions de personnes en 2006 à 3,7 millions de personnes en 2009 soit 300 000 nouveaux emplois créés. La décennie 1997-2006 a été marquée par l'accroissement du nombre de diplômés de

[10] Les données sont tirées des statistiques officielles de l'emploi en Tunisie diffusées et publiées par les organismes gouvernementaux à savoir : l'Institut national de la statistique (INS) ; l'Agence nationale de l'emploi et du travail indépendant (ANETI) ; l'Observatoire national de l'emploi et des qualifications (ONEQ) ; et la Banque centrale de Tunisie (BCT).

[11] Selon le dernier recensement de la population en 2004, le taux de chômage des diplômés est trois fois plus élevé que celui des analphabètes.

l'enseignement supérieur qui est passé de 15 600 en 1997 à 54 000 au cours de l'année universitaire 2005-2006. Durant cette décennie, il a été créé près de 705 000 emplois.

Mais la structure de la population active a évolué, avec de plus en plus de diplômés de l'enseignement supérieur (8,3 % en 1997, 13,1 % en 2005) surtout dans les secteurs de l'enseignement, de la santé et des services orientés vers les entreprises. La part des diplômés de l'enseignement supérieur dans le total des chômeurs est passée de 3,6 % en 1997 à 13,6 % en 2005. Les principaux indicateurs du marché de l'emploi indiquent que la pression des diplômés de l'enseignement supérieur se poursuit, avec un taux de chômage qui a augmenté de 16,9% en 2006 à 21,9% en 2009[12]. Entre 1984 et 2009, le taux de chômage des diplômés de l'enseignement supérieur a été multiplié par 5, de 3,8 % en 1994, à 21,9 % en 2009. En nombre absolus, le nombre des chômeurs de niveau supérieur est passé de 6 300 à 139 000 sur la même période. L'autre caractéristique du chômage réside dans sa concentration dans certains gouvernorats, comme on le verra plus loin.

Depuis 2000, le dispositif de promotion de l'emploi comprend principalement :

- un Fonds national de l'emploi : crée en 2000, il vise principalement l'amélioration de l'employabilité des jeunes diplômés et la promotion de la création d'entreprises à travers : i) la formation-reconversion selon les besoins du marché du travail ; ii) l'apprentissage ; iii) la formation ; iv) la formation-emploi dans le cadre de travaux d'intérêt public ; et v) l'aide à l'insertion. Depuis sa création, ce dispositif a bénéficié à 80 000 personnes dont 9% de jeunes diplômés de l'enseignement supérieur ;
- le mécanisme d'octroi de crédits par la Banque tunisienne de solidarité (BTS) : créée en 1997, la BTS a pour objectif de faciliter l'accès aux crédits pour les micro-entrepreneurs. Elle a été chargée en janvier 2003 de gérer les programmes de prêts et de microcrédits conçus par le fonds 21-21 et les autorités régionales ; depuis sa création la BTS a créé une moyenne annuelle de 11 000 emplois dont environ 7 000 bénéficiaires de microcrédits ;
- les initiatives des Conseils régionaux et de certains programmes régionaux de développement, via les chantiers régionaux et nationaux et les Programmes de développement régional intégré (PDR) ciblant les populations les plus vulnérables et les petits métiers dans les régions rurales.

La réforme de la politique de l'emploi, lancée en 2008 et entrée en vigueur en mars 2009, a concerné le regroupement des différents mécanismes de soutien à l'emploi à travers six programmes gérés financièrement par le Fonds

Tableau 3 : Principaux indicateurs du marché de l'emploi 2006-2009

Indicateurs	2006	2007	2008	2009
1. Population active (en milliers)	3 435	3 522	3 604	3 689
2. Demande additionnelle (en milliers)	88	87	82	85
3. Créations d'emplois (en milliers)	76,4	80,2	70,3	57,0
4. Taux de couverture de la demande additionnelle (en %)	86,8	92,2	85,7	67,1
5. Taux de chômage global (en %), dont	12,5	12,4	12,4	13,3
Diplômés de l'enseignement supérieur (en%)	16,9	18,2	20,0	21,9

Source : Rapport BCT, Tunis, mars 2010

[12] INS : enquête sur la population et l'emploi en 2009, INS, Tunis 2010.

national de l'emploi 21-21. Un intérêt a également été accordé à l'amélioration des qualifications professionnelles exigées par les entreprises. La priorité a concerné des spécialités faiblement demandées par le marché du travail, tout en donnant plus de moyens aux régions pour leur permettre de développer leurs capacités locales de création d'emplois. L'objectif principal de la décennie 2007-2016 est la réduction du taux de chômage de quatre points, y compris chez les diplômés du supérieur.

2.4.3 DÉFIS RÉGIONAUX DE DÉVELOPPEMENT

Le développement régional est une préoccupation ancienne en Tunisie. Depuis l'indépendance, la Tunisie a dû faire face à un déséquilibre structurel entre les régions littorales et les régions intérieures. Schématiquement, trois grandes périodes peuvent être distinguées : i) développement volontariste à travers des pôles industriels de croissance durant les années 60 et 70 où l'investissement public devait jouer un rôle moteur. Les effets d'entraînement escomptés ne se sont pas matérialisés ; ii) affirmation du développement régional dans le cadre du VIème Plan dès la décennie 80 (avec la création du Commissariat général au développement régional). Mais les grandes tendances des investissements réalisés continuent de favoriser les régions littorales. Divers programmes (Programme de développement rural ou PDR depuis 1973, Programme de développement rural intégré ou PDRI depuis 1984) ont été lancés pour à la fois pour créer des opportunités de création de revenus et implicitement atténuer les conséquences sociales dans les zones intérieures, face à la force d'attraction du littoral et des grandes villes ; et iii) la troisième période qui s'ouvre avec les années 90, dans le cadre de l'accélération du mouvement de libéralisation de l'économie avec l'assouplissement du rôle du Plan, marquant dès 1995 l'affirmation de la polarisation des zones motrices (littoral et villes) qui devraient jouer leur rôle de diffusion du développement aux autres régions. Les politiques actuelles de développement régional continuent à privilégier la stratégie de développement des ressources locales à travers des instruments d'incitation et d'impulsion. Les régions ont été plus responsabilisées dans le domaine de l'investissement privé à travers la mise en place des comités régionaux pour la création des entreprises et la création des centres d'affaires d'intérêt public économique. D'autres instruments ont été mis en place comme la BDS et l'amélioration du code des investissements pour mieux orienter les investissements vers les régions les moins avancées, mais la centralisation des décisions a réduit la portée de cet engagement et prive les collectivités locales de la gestion de leur développement.

Cinquante ans après les premières tentatives d'assurer un développement moins inégalitaire entre les régions, les disparités entre le littoral et le reste du pays restent énormes malgré la vaine tentative de fixation des populations dans leurs régions avec des activités supposés garantir des revenus durables. En effet, selon les chiffres de l'INS, pour l'année 2005 les taux de pauvreté sont toujours plus importants dans le Sud (7,5%) et le Centre Ouest (7,1%) que dans le Grand Tunis (2,8%) et le Centre Est (2,4%). On observe cette même tendance au niveau de l'emploi sur la base des données de 2007 de l'INS, avec des taux de chômage frôlant les 20% pour le Sud-Ouest et le Nord-Ouest. Les gouvernorats les plus touchés enregistrent des taux de 24 à 26%, comme Tozeur, Jendouba et Siliana, suivis de Gafsa et de Kasserine[13]. Au regard de ces données et de différentes études réalisées par des institutions nationales et internationales, les nouveaux défis peuvent être réduits à :

- l'approfondissement de la politique de développement régional permettant d'ouvrir de nouvelles perspectives aux conseils régionaux, via une réelle décentralisation portée par des organes démocratiquement

[13] Chiffres officiels de l'INS. D'autres sources indiquent des taux de chômage nettement plus élevés, dépassant les 40% pour certains gouvernorats de l'intérieur.

élus, dotés de compétences et des moyens financiers ainsi que des capacités techniques pour le développement local ;

- une meilleure coordination entre les acteurs régionaux en secteur privé;
- la définition et la mise en place de plans régionaux de l'emploi, comprenant des instruments de suivi pertinents et gérés par les services régionaux.

2.4.4 DÉFIS ENVIRONNEMENTAUX

Depuis la fin des années 1980 et le début des années 1990, la Tunisie a mis en place une véritable politique publique de protection de l'environnement qui a permis la création en 1988 d'une Agence nationale de protection de l'environnement (ANPE), l'élaboration en 1990 d'un Programme d'action national pour l'environnement (PANE), la création en 1991 d'un Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire, la mise en place en 1993 d'une Commission nationale du développement durable (CNDD), la création en 1994 de l'observatoire tunisien de l'environnement et du développement durable (OTEDD) et l'élaboration en 1995 de son Agenda 21. Par ailleurs, le pays a participé activement à l'adoption par les Nations Unies des trois conventions internationales UNFCCC, UNCCD et CBD découlant du Sommet de Rio de 1992.

Au cours des années 1990, un important dispositif institutionnel, législatif, technique et financier est mis en place en vue d'opérationnaliser l'action du Ministère de l'environnement et de la Commission nationale du développement durable (CNDD) et d'intégrer progressivement les préoccupations d'ordre écologique au développement national. C'est ainsi que le huitième Plan de développement économique et social du pays (1992-1996) a réservé, pour la première fois, un chapitre entier à l'environnement et au développement durable. La prise en compte de la dimension environnementale a été renforcée au cours de la période couverte par les deux cycles de coopération entre le PNUD et la Tunisie, à travers les plans suivant :

- Xème plan (2002-2006) qui a consacré un chapitre au développement durable, en mettant l'accent sur la recherche d'un meilleur équilibre entre les besoins du développement et la protection de l'environnement et des ressources naturelles ;
- XIème plan (2007-2011) dont l'approche du développement durable met en exergue l'amélioration de la qualité du cadre de vie des citoyens en milieu urbain et rural ainsi que la promotion de l'écodéveloppement participatif. Parmi ses composantes majeures, on trouve : i) la prévention de la pollution industrielle ; ii) la préservation des ressources naturelles ; iii) la protection du littoral ; iv) la maîtrise de l'énergie et des énergies renouvelables ; et v) l'aménagement du territoire et le développement urbain.
- XIIème plan (2009-2014) qui a intégré les questions de la gestion de l'eau, des changements climatiques et de la réduction de la dépendance énergétique dans les politiques sectorielles du pays.

Les efforts entrepris par la Tunisie depuis une vingtaine d'années dans les domaines de l'environnement et de l'énergie[14] ont atteint des performances appréciables et ont notamment permis de mieux gérer les effets induits par son insertion dans l'économie mondiale sur l'environnement et les ressources naturelles du pays.

2.4.5 GOUVERNANCE

Depuis son indépendance en 1956, la Tunisie a connu deux présidents de la République, le président Habib Bourguiba, qui a gouverné de 1956 à 1986 et, de 1987 à 2010, M. Zine-el-Abdine

[14] La Tunisie a alloué 1,2% de son PIB aux dépenses publiques destinées à la gestion de l'environnement et des ressources naturelles ; ceci explique dans une certaine mesure le maintien des coûts de la dégradation de l'environnement, globalement à environ 2,1% du PIB (GTZ, 2010).

Ben Ali. Le premier a dû céder sa place à la suite d'un « coup d'état médical » effectué par Ben Ali et le second a été contraint de quitter le pouvoir à la suite de la révolution du peuple tunisien, le 14 janvier 2011. La situation en matière de gouvernance évoluant rapidement, les lignes qui suivent décrivent la situation vers la fin 2010.

L'histoire du mouvement de démocratisation de la vie politique a été ponctuée par plusieurs périodes d'ouverture et de recul. La Tunisie s'est engagée, dès les années 1980, dans un processus de démocratisation de la vie politique qui a introduit une représentation symbolique de partis de l'opposition dans les institutions nationales. Cette orientation a permis la multiplication progressive d'espaces d'expression, malgré les difficultés liées à la résistance au changement au sein du parti dominant, le Rassemblement constitutionnel démocratique (RCD). Jusqu'à l'avènement de la révolution du 14 janvier 2011, ce parti ne laissait que peu d'espaces au développement d'autres forces politiques[15]. Durant les deux dernières décennies, les réformes politiques et institutionnelles ont avancé bien plus lentement que les réformes économiques d'inspiration libérale, en raison du strict contrôle des autorités sur les moyens d'information et les espaces d'expression. L'écart se creusait entre les performances économiques et le développement politique du pays. Des progrès ont été réalisés en matière de gouvernance économique, à travers le renforcement des capacités de la Cour des comptes et la révision de textes juridiques portant sur le système de contrôle des dépenses publiques. Une réforme de la gouvernance administrative fut également élaborée dès 2007 par le biais d'une stratégie du développement administratif pour la période 2007-2011, suivie par un programme national de réforme administrative qui était en cours de réalisation en 2010.

Enfin, au niveau de la gouvernance locale, les conseils communaux étaient élus au suffrage universel, mais avec une prédominance du RCD; la représentation des partis d'opposition restant très marginale. Les gouvernorats n'ont ni le pouvoir ni les moyens d'impulser un quelconque développement des régions.

La situation post-révolutionnaire nécessite un approfondissement de l'état de droit dans le cadre d'une vision prospective partagée par toutes les forces vives du pays, quant aux moyens de développer des institutions démocratiques. Il est aussi urgent de protéger les droits humains et faire respecter les droits de la femme, de garantir la transparence, de promouvoir une culture de gouvernance axée sur les résultats et de développer le sens de la citoyenneté.

2.5 RÔLE DU SECTEUR PRIVÉ

Dès le début des années 70, la Tunisie a misé sur le secteur privé avec le mouvement de libéralisation de l'économie et d'intégration à l'économie mondiale. L'État a joué un rôle déterminant dans l'impulsion du capital privé, via un arsenal juridique et des mécanismes financiers pour accompagner le développement des entreprises privées. Il entendait poursuivre les efforts d'investissement pour le développement du capital humain, en formant des techniciens et des cadres dans tous les métiers. Le secteur privé s'est ensuite progressivement adapté à l'ouverture de l'économie nationale aux échanges internationaux par le développement d'une multitude de partenariats avec le secteur privé étranger. Il s'est structuré autour de plusieurs fédérations sectorielles et régionales, avec une organisation faîtière, l'Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (UTICA). Les investissements privés dans les secteurs privés représentent une moyenne annuelle de 15% du PIB. Le secteur privé contribue à créer plus de 70 000 emplois par an.

Le développement de la compétitivité du secteur privé tunisien, la consolidation des bases économiques, juridiques et financières pour garantir la

[15] Le RCD a été dissous en mars 2011, à la suite de plusieurs manifestations populaires ; cette dissolution a été perçue comme un symbole et un acte politique fort pour tourner la page de plus de vingt ans de régime dictatorial.

propriété privée et la sécurité des investissements ont favorisé le développement des investissements privés étrangers. Ainsi les investissements directs étrangers, dominés en 2008 à raison de 60 %[16] par les industries mécaniques, électriques et la chimie, représentent 4,8% du PIB contre 1,9% en 1996. Ces investissements étrangers contribuent à au moins 20% de la création totale annuelle d'emplois en Tunisie.

Aujourd'hui, le secteur privé tunisien doit améliorer la productivité de ses facteurs de production, investir dans les secteurs porteurs d'innovations et de recherche et diversifier ses débouchés commerciaux au-delà de l'Union européenne.

2.6 RÔLES DES ACTEURS NON GOUVERNEMENTAUX

Les acteurs non gouvernementaux, expressions de la société civile en mesure de prendre en charge la défense d'intérêts catégoriels ou de participer au dialogue politique national, se sont développés dans les années 1980 avec l'ouverture politique et l'amorce d'une expression des partis politique de l'opposition. Depuis, le nombre d'associations n'a cessé de croître pour atteindre en 2010 le chiffre de 9 517 (contre 2 503 en 1988)[17], dans les domaines suivants :

Associations culturelles et artistiques	5 988
Associations sportives	1 270
Associations de développement	592
Amicales	570
Associations scientifiques	478
Associations de bienfaisance, charité et sociale	474
Associations à caractère général	123
Associations féminines	22

Dans la vie publique, ces associations se différencient en deux grandes catégories : celles qui rendent des services aux populations ciblées, en proximité avec les administrations publiques et leur servant parfois de relais, et celles qui se placent sur le terrain de la mobilisation sociale pour la défense de certaines causes, plus autonomes par rapport à l'appareil de l'État. Elles servent souvent de canal pour des plaidoyers : causes féminines, droits humains, environnement, transparence, libertés, etc. Cette réalité de la société civile tunisienne traduit la complexité et l'ambivalence de sa relation à l'autorité publique, entre captation par le pouvoir en place et engagement militant dans la construction de la citoyenneté. À travers les contrôles réglementaires et les modalités de leur financement, l'appareil de l'État dispose d'un important pouvoir de mobilisation de ces associations pour mettre en œuvre certaines composantes de sa politique sociale. C'est ainsi qu'avec la création de la Banque tunisienne de solidarité (BDS), plusieurs associations de microcrédit ont été créées pour servir de relais entre la BTS et la population.

L'encadrement juridique et financier et le suivi des activités du tissu associatif tunisien témoignent d'une volonté de surveillance et de contrôle du tissu social. Cette approche tutélaire de la société civile mine la construction d'une véritable citoyenneté et entraine des stratégies de contournement pouvant nuire à la transparence dans les objectifs poursuivis par certaines associations.

2.7 GENRE

Depuis l'indépendance de la Tunisie, la question du genre a toujours bénéficié d'une attention particulière de la part des responsables politiques, syndicaux et d'une grande partie de l'intelligentsia tunisienne. La vision d'avant-garde du Président Bourguiba sur cette question a permis l'adoption du Code de statut personnel avant l'élaboration de la Constitution. Malgré les tentatives de retour en arrière, les acquis sont nombreux et ont été consolidés par de nombreux

[16] En 1995 les investissements directs étrangers se dirigeaient à 63% vers le textile qui n'attire en 2008 plus que 18% des IDE.

[17] Centre d'information, de formation, d'étude et de documentation sur les associations (IFEDA), site : http://www.ifeda.org.tn

textes juridiques pour assurer l'égalité entre les femmes et les hommes.[18] Les dispositions juridiques et le relèvement du niveau d'instruction des femmes ont été les deux stimulateurs du progrès social dans l'affirmation du rôle de la femme dans la vie publique.

En 2010, la proportion de femmes membres du parlement[19] était de 27,5% à la chambre des députés[20] et de 15,2% à la chambre des conseillers[21]. Au niveau local, elles représentaient 26% des conseillers municipaux[22]. En revanche, pour tous les postes décisionnels confondus (législateurs, fonctionnaires et gestionnaires), les femmes ne représentent qu'une proportion de 9%[23].

Sur le plan économique, la femme tunisienne occupe aujourd'hui des positions importantes dans tous les secteurs d'activités : médecins (42%), dentistes (60%) et magistrats (25%). Toutefois, le taux d'activité des femmes reste faible (24.8% chez les femmes contre 68,7% pour les hommes) et en discordance avec leur niveau d'éducation. Des écarts entre les régions persistent dans les tous les domaines d'activité. À cela vient s'ajouter le problème de l'intégration des principes directeurs de l'approche genre dans les politiques sectorielles pour tenter de faire évoluer certains comportements jugés inadmissibles, tant au sein du monde du travail que dans les sphères publique et privée.

Au vu des études et analyses disponibles, il résulte que les principaux défis consistent en :

- la lutte contre la violence à l'égard des femmes ;
- l'affirmation du leadership institutionnel dans les politiques de plaidoyers et de sensibilisation pour la préservation des droits de la femme et de la parité entre les genres dans toutes les sphères de la société ;
- la réduction des inégalités régionales par l'accès des femmes à leurs droits et à des métiers décents ;
- le renforcement des capacités des organisations des femmes engagées dans la défense de leurs intérêts ;
- l'amélioration du niveau de représentation des femmes dans les postes de direction et de responsabilités politiques.

2.8 PLACE ET RÔLE DE LA TUNISIE DANS LES ESPACES SOUS-RÉGIONAUX

La Tunisie fait partie de trois espaces de coopération et de dialogue. Le premier est l'Organisation de l'Unité africaine. Le second est l'Union du Maghreb arabe (UMA)[24]. Le troisième ensemble est la Ligue des États arabes, espace de dialogue politique et d'échanges culturels réunissant tous les pays arabes.

Depuis le milieu des années 1990, la Tunisie a donné une nouvelle impulsion à sa politique d'intégration dans l'économie mondiale en signant l'Accord d'association de 1996 avec l'Union

---

18 Le Code du statut personnel de 1956 supprime le droit de contraintes matrimoniale, exige le consentement des deux époux au mariage, abolit la polygamie et institue le divorce judiciaire. La Constitution de 1959 proclame l'égalité de tous les citoyens devant la loi et accorde le droit de vote aux femmes. Depuis cette date, d'autres lois et textes juridiques sont venus consolider ces acquis (code du travail en 1966, loi contre la discrimination en 1993, etc.).

19 Le parlement tunisien est bicaméral avec une chambre basse (Députés) et une chambre haute (Conseillers). Plus de détails sur http://www.tunisieinfo.com/references/constitution/constitution-fr.pdf

20 Élections de 2009 (http://www.ipu.org).

21 Élections de 2008 (http://www.ipu.org).

22 National empirical studies on Arab Women in local governance in Algeria, Egypt, Lebanon, Tunisia and Yemen, CAWTAR et al., 2006, p.6.

23 *The Global Gender Gap Report*, World Economic Forum, 2009, p. 178.

24 Cet espace de 90 millions d'habitants n'a pas pu se développer pour des raisons politiques liées au conflit du Sahara occidental. Ces dernières années, certaines initiatives tentent de relancer la coopération maghrébine par la création d'une banque de développement et en regroupant des approches stratégiques communes comme pour l'agriculture.

européenne, pour la création d'une zone de libre-échange en 2008. Elle a aussi signé d'autres accords d'échanges préférentiels comme la zone de libre-échange arabe[25] (18 pays) et l'Association européenne de libre-échange (AELE) qui réunit la Suisse, la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein.

Enfin, la Tunisie est membre du Partenariat euro-méditerranéen (Euromed), signé le 28 novembre 1995 à Barcelone. L'Euromed réunit, à l'origine, quinze pays membres de l'Union européenne et douze pays méditerranéens (Algérie, Autorité palestinienne, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie, Tunisie et Turquie). L'Albanie et la Mauritanie en sont membres depuis 2007. L'objectif de ce partenariat est de construire un espace de paix, de sécurité et de prospérité partagée. Au niveau économique, le processus vise à l'instauration d'un marché de libre-échange en 2010. L'UE a soutenu ce partenariat à hauteur de 16 milliards d'euros entre 1995 et 2007. La priorité est donnée à l'investissement privé, aux infrastructures, aux projets de dimension locale ou régionale issus de la coopération Sud-Sud et au développement du capital humain.

2.9 NOUVEAUX ENJEUX DE DÉVELOPPEMENT DE LA TUNISIE

Avec un revenu par habitant de 5 649 DT (soit 3 900 $) en 2009 et la position au 81ème rang du niveau de l'IDH de 2010, la Tunisie se classe dans la catégorie des pays émergeants. Les avancées sociales et économiques sont le résultat d'un processus historique de construction de l'économie nationale fondé sur le développement du capital humain et la diversification des bases productives, avec des stratégies successives d'industrialisation et d'ouverture sur les marchés extérieurs. Les structures économiques et sociales ont été complètement modifiées. La croissance économique est aujourd'hui tirée par les secteurs des services. Le secteur financier aussi s'est rapidement développé. Le tissu industriel est diversifié et très orienté vers les marchés extérieurs.

La force des fondamentaux macro-économiques et la gestion prudente de la dette intérieure et extérieure permettent à la Tunisie d'accéder plus facilement aux marchés des capitaux pour financer son développement.

Sur le plan social, le niveau de développement humain est élevé, avec des performances qui se rapprochent des pays développés. La femme jouit d'un statut très honorable et sa place est de plus en plus affirmée dans toutes les sphères de la société, même si les pesanteurs socioculturelles freinent le passage à l'égalité des sexes. Ce pays est bien partie pour atteindre les OMD d'ici 2015, moyennant des gains rapides pour au moins deux objectifs dont celui de la mortalité maternelle.

Par ailleurs, l'analyse rétrospective, étalée sur deux décennies de développement et portant sur les grandes tendances économiques et sociales de la Tunisie, permet de relever plusieurs mutations socio-économiques porteuses de nouveaux défis pour le pays dans les dix années à venir.

En premier lieu, le taux de croissance annuel moyen plafonne à 5% par an (1990-2010) avec une capacité de création de 70 000 postes par an, sans réelle perspective de réduire le taux de chômage.

La deuxième caractéristique réside dans l'incapacité du secteur privé à dépasser le taux d'investissement de 15 % par rapport au PIB (se situant entre 12 et 15% selon les années) et surtout son incapacité à réaliser des investissements riches en innovations technologiques et en création de valeurs ajoutées au niveau des économies régionales. Le secteur privé tunisien peine à s'inscrire dans un schéma de croissance fondée sur l'innovation et l'investissement dans les nouvelles technologies ou dans le développement durable. À terme, cette situation risque de fragiliser l'économie et la rendre plus vulnérable à la concurrence extérieure qui affiche de plus faibles coûts de production que la Tunisie.

[25] GAFTA (Greater Arab Free Trade Area).

La troisième caractéristique est marquée par la dépendance des échanges économiques de la Tunisie avec l'Union européenne et le déficit constant avec la zone Asie ; la présence dans les marchés africains et américains reste timide.

Le quatrième trait caractérisant la mutation de l'économie tunisienne réside dans l'installation du chômage structurel notamment des diplômés de l'enseignement supérieur et de longue durée (entre deux à trois ans) pour l'accès à un premier emploi. L'emploi est un énorme défi à relever pour les prochaines années, compte tenu du poids de la tranche d'âge comprise entre 20 et 29, qui continuera de représenter 31% de la population active jusqu'à 2014 et ne commencera à décroître qu'aux alentours de 2019. À cela s'ajoute le problème du sous-emploi, pratiqué en particulier par les chantiers publics gérés directement par les gouvernorats, lesquels n'occupent qu'à mi-temps environ 300 000 personnes qui ne touchent que la moitié du SMIG. Ainsi le taux de chômage déclaré de 13,3 % est fort en dessous de la réalité.[26]

Enfin, le cinquième risque à souligner est celui de la fragilité des équilibres sociaux, avec la persistance de fortes inégalités de revenus, la vulnérabilité de plusieurs couches sociales touchées par l'insécurité économique et sociale, et la permanence des inégalités régionales. Tous les indicateurs composites indiquent que les régions accusant le plus de retard dans la création de richesses et d'emplois sont les gouvernorats de Gafsa, de Kef, de Sidi Bouzid et de Siliana.

Pour relever ces défis, les politiques publiques devraient axer leurs interventions sur la formation, sur la création de PME (en révisant totalement le dispositif actuel inefficace de financement et d'accompagnement), sur l'approfondissement de la politique industrielle pour plus de création de valeurs ajoutées à fort contenu d'innovations technologiques, et sur un dialogue sérieux portant sur les enjeux de l'emploi et réunissant les acteurs sociaux et le monde du travail et de la formation (UGTT, UTICA, universités, Instituts de recherche, etc.).

Malgré leur manque d'efficacité, les administrations publiques tunisiennes résistent au changement et peinent à se transformer en institutions impartiales à même de conduire le développement et répondre aux besoins des citoyens. Ainsi, cette nation devra, pour continuer à marcher sur les pas des grands pays émergeants :

- développer un nouveau modèle de croissance économique à fort contenu d'innovation, de recherche, de développement des nouvelles technologies, en incluant la promotion de l'agriculture biologique, en vue de créer plus d'emplois durables (au moins 200 000 par an sont nécessaires), de développer des pôles régionaux de croissance plus équilibrés et de préparer l'agriculture à la libéralisation ;
- consolider et approfondir les réformes économiques et financières, en veillant aux équilibres des fondamentaux macro-économiques et à la gestion prudente de la dette, par de nouveaux instruments de programmation sectorielle axés sur les résultats ;
- lutter contre toutes le formes de corruption et sécuriser l'environnement économique et financier des entreprises, qui doivent obéir aux règles de l'état de droit et de la transparence dans la gestion des ressources publiques ;
- élaborer des stratégies de diversification des échanges commerciaux, notamment pour atténuer la vulnérabilité de la Tunisie face à l'instabilité des prix de certains produits comme le pétrole dont elle a besoin pour son développement ;
- améliorer les instruments et les politiques budgétaires afin de réduire les inégalités de revenus et les disparités régionales qui peuvent constituer une source d'instabilité politique ;

[26] Certaines études estiment le taux réel du chômage tourne autour de 21% ; Mahmoud Ben Romdhane : *Tunisie : État, économie et société.* Sud Editions-Tunis janvier 2011.

- traduire en programmes sectoriels et régionaux cohérents l'approche du développement durable appliquée à la protection de l'environnement, au changement climatique, à la gestion de l'eau et à la maîtrise de l'énergie ;
- valoriser le capital humain en tenant compte des OMD +, avec pour objectif principal la réduction des inégalités ;
- adapter l'enseignement et la recherche au savoir moderne, en les dotant de moyens humains et financiers adéquats ;
- mettre à niveau les technopoles en termes de spécialisation et de compétitivité, au regard des expériences de pays concurrents comme le Maroc ;
- approfondir la gouvernance aussi bien au niveau national que local et jeter les bases d'un État de droit, en autorisant des espaces de libre expression et de concertation, en diffusant l'apprentissage à la citoyenneté, en faisant respecter des droits de la femme et en responsabilisant les collectivités locale par une réelle décentralisation.

Chapitre 3

RÉPONSES ET STRATÉGIES DU PNUD

3.1 PRIORITÉS DU SNU ET RÉPONSES DU PNUD

Les interventions du PNUD s'inscrivent dans le Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) élaboré tous les cinq ans. Le premier UNDAF (2002-2006) a ciblé quatre domaines de coopération :

- l'insertion dans l'économie mondiale via : i) échanges commerciaux et mouvements de capitaux ; ii) adaptation et développement de l'appareil productif ; et iii) intégration économique régionale ;
- les principaux défis sociaux : i) l'intégration des jeunes dans la société ; ii) l'insertion professionnelle et l'emploi ; iii) la lutte contre la marginalisation et l'exclusion sociale ; et iv) la promotion de la femme ;
- l'environnement et le patrimoine, en mettant l'accent sur : i) la gestion des ressources naturelles ; ii) la préservation de l'environnement ; et iii) la mise en valeur du patrimoine culturel ;
- les questions de gouvernance visant : i) la transformation du rôle de l'État ; ii) la décentralisation ; et iii) l'information et la communication.

L'UNDAF (2007-2011) a fixé quatre objectifs stratégiques pour l'ensemble des agences du SNU opérant en Tunisie, déclinés en quatre effets à atteindre d'ici 2011 :

- **Effets n°1 :** l'accès de la population à des services socio-économiques et environnementaux de qualité est améliorée et la vulnérabilité atténuée, particulièrement pour les populations les plus pauvres, les femmes, les enfants et les populations vulnérables aux IST et VIH, notamment en milieu rural et dans les régions les plus défavorisées du pays, contribuant à la réalisation équitable des OMD sur l'ensemble du territoire national.
- **Effet n°2 :** les adolescents et les jeunes sont habilités pour une participation active dans la société et ont accès à des services socio-économiques de qualité, y compris les soins de santé primaire et la santé de la reproduction, adaptés à leurs besoins et droits.
- **Effet n°3 :** les possibilités d'emplois sont accrus notamment pour les jeunes, les femmes et les diplômés de l'enseignement supérieur afin d'obtenir des emplois productifs, durables et à revenus convenables.
- **Effet n°4 :** les pouvoirs publics sont en mesure de continuer à répondre à l'évolution des besoins de l'ensemble des citoyens et du secteur privé générés par le contexte international.

Pendant les deux cycles de programmation (2002-2006 et 2007-2011), le PNUD a opté pour des appuis très larges visant à relever les défis de la mondialisation, de la création d'emplois, de la protection de l'environnement et de la promotion de la gouvernance. Le premier cycle de programmation traduit une approche plus « projet » que « programme », avec une diversité d'assistances préparatoires et de petits projets. Au contraire, au cours du deuxième cycle de programmation, le PNUD, tout en s'inscrivant plus nettement dans les effets de l'UNDAF, a fait un effort de conceptualisation en adoptant une approche programme permettant d'accompagner des processus et des visions stratégiques de développement et la mise en place de programmes plus lisibles et porteurs de synergies avec d'autres partenaires.

Les réponses apportées par le PNUD au cours du premier cycle découlent des analyses du bilan commun de pays élaboré lors de la formulation

de l'UNDAF et des priorités nationales telles que définies par le Xème Plan de développement économique et social. En matière d'appui à l'insertion de la Tunisie dans l'économie mondiale et à la gouvernance, les questions centrales retenues sont l'adaptation de l'appareil productif aux défis de la mondialisation, l'efficacité du rôle de l'État dans une économie de plus en plus libérale et ouverte aux échanges extérieurs et le développement d'une expérience pilote en matière de développement humain local (PDHL). Au niveau des secteurs sociaux, le choix stratégique a porté sur l'adaptation des OMD au contexte national (OMD +). En matière d'environnement, au cours de ce cycle, la maîtrise de l'énergie semble être envisagée plus sous l'angle de la réduction de l'émission des gaz à effet de serre (GES) que sous l'angle de l'efficacité énergétique.

En réalité pendant cette période, le programme d'efficacité énergétique a connu un ralentissement, marqué à la fois par un flottement d'ordre institutionnel quant à la vocation de l'agence en charge de la maîtrise de l'énergie, et par une certaine passivité en matière de prix (ANME, août 2010). En définitive, pendant cette période, le domaine de l'énergie n'apparaît pas comme un secteur à part dans la coopération entre le PNUD et le Gouvernement, du moins au niveau de la formulation du CCF 2002-2006, même si dans la pratique les projets mis en œuvre et les financements accordés à ce secteur ont été relativement consistants.

Les domaines de concentration des programmes du PNUD/Tunisie pour le premier cycle de programmation sont :

- l'insertion de la Tunisie dans l'économie mondiale : les principales interventions touchent trois domaines : i) les échanges commerciaux et l'investissement étranger, visant les stratégies d'exportation et leurs politiques d'accompagnement, et les politiques d'encadrement de l'investissement direct étranger (IDE) ; ii) l'adaptation et le développement de l'appareil productif, via un processus de réflexion prospective de l'avenir des secteurs productifs (agriculture, industries et services), au regard des évolutions possibles des IDE et des échanges commerciaux ; iii) le processus d'intégration régionale avec pour objectif principal l'élaboration d'une plateforme de négociations tunisiennes dans les grands dossiers euro-méditerranéens ;
- le relèvement des défis sociaux visant : i) l'insertion professionnelle et l'emploi, en contribuant à la définition d'une stratégie à long terme de développement des ressources humaines adaptées aux besoins des marchés, sur le plan des compétences ; et ii) la lutte contre la marginalisation et l'exclusion sociale (protection des couches et des groupes sociaux vulnérables, résorption des disparités régionales et sociales et appui à l'émancipation de la femme rurale) ;
- la protection de l'environnement ciblant : i) la lutte contre la désertification ; ii) la préservation des écosystèmes ; la préservation de la diversité biologique et la consommation d'énergie et la réduction des consommations d'énergies ;
- les questions de gouvernance axées sur : i) le rôle et l'efficacité de l'État (mieux définir les rôles de l'État, du secteur public et du secteur privé et accroître l'efficacité de l'administration et du système judiciaire) ; ii) le processus de décentralisation, à travers le renforcement de l'approche participative, en s'appuyant sur le mouvement associatif ; et iii) l'information et la communication.

Les réponses apportées par le PNUD au cours du second cycle (2007-2011) ont tenté de prendre en considération les leçons tirées de la coopération passée[27] qui concernent notamment :

- le caractère porteur des projets PNUD, en termes d'assistance technique et de renforcement des capacités de la Tunisie pour la

[27] Ces leçons sont tirées notamment à partir de la revue à mi-parcours du PNUD réalisée en novembre 2004 et de la revue finale de l'UNDAF pour la période 2002-2006, réalisée en décembre 2006 (CPAP 2007-2011).

formulation de stratégies et de politiques de développement ;

- la nécessité de poursuivre et de renforcer la participation du secteur privé et de la société civile à la mise en œuvre des projets PNUD ;
- la présence de certains dysfonctionnements dans l'exécution des projets, tels que les nombreux retards et les problèmes de décaissement dus à la capacité limitée d'absorption financière des partenaires locaux ;
- Un besoin d'ajustement dans la programmation de la gouvernance démocratique, y compris au niveau des thématiques sectorielles telles que l'environnement, la gestion préventive des catastrophes naturelles et environnementales.

En outre, selon le CPAP la formulation des réponses que le PNUD a tenté d'apporter aux défis du développement de la Tunisie au cours du second cycle (2007-2011) s'est fondée sur l'évaluation du Xème Plan de développement économique et social (2002-2006), conduite en 2004, sur les objectifs définis dans le Programme présidentiel, ainsi que sur les axes stratégiques tracés dans le cadre de la préparation du XIème Plan (2007-2011).

Ces réponses sont présentées dans le cadre du CPD/CPAP à travers trois axes principaux à savoir : i) la gestion de l'intégration dans l'économie mondiale ; ii) le renforcement de l'équité et de la qualité des services dans une perspective de réduction des vulnérabilités ; iii) la promotion de l'emploi, l'ambition du Bureau du PNUD étant de se positionner comme partenaire privilégié de la Tunisie, en ciblant des processus stratégiques dans les domaines de la gouvernance, de l'environnement, des OMD+, de la réforme du SNU, des partenariats régionaux et de la coopération Sud-Sud.

Dans certains créneaux visés explicitement par le CPD/CPAP, les priorités nationales ne sont pas très claires, en particulier sur les questions des OMD et de la gouvernance démocratique. La situation s'inverse au niveau des secteurs de l'environnement et de l'énergie, où les objectifs nationaux sont clairement énoncés alors que ces deux domaines ne figurent pas explicitement dans le CPD/CPAP. Toutefois, il convient de signaler que le cadre des résultats et des ressources du CPAP a retenu un certain nombre de résultats et de produits concernant notamment la gouvernance en matière de réduction des risques de catastrophes naturelles, la gestion intégrée des zones côtières et la planification du développement durable au niveau local et régional. Notons que les questions d'environnement et d'énergie n'ont pris de l'importance qu'à partir de la fin du premier cycle de programmation, ce qui explique peut-être pourquoi elles ne bénéficient pas d'une forte visibilité dans les CPD/CPAP.

Le programme proposé pour la période 2007-2011 vise à répondre à un double impératif. Il s'agit d'une part, d'appuyer la Tunisie à développer des stratégies nationales dans les différents domaines prioritaires, en mobilisant les expertises avérées dont le pays a réellement besoin et d'autre part, de promouvoir l'expertise et l'expérience accumulées par la Tunisie à travers les réseaux du PNUD, en appui à une coopération Sud-Sud au sein de la région arabe et au-delà. Le programme centre son appui sur trois effets UNDAF, à savoir :

- **disparités, équité et qualité de vie** : les actions concernent i) l'appui aux politiques et aux programmes visant la prévention et la réduction des vulnérabilités et des disparités, à travers le renforcement des capacités statistiques en appui à la planification et la promotion de stratégies de développement humain durable, en tenant compte de l'environnement et du VIH/Sida ; et ii) le renforcement du partenariat dans la prise de décision aux niveaux régional et local, en développant l'approche participative aux niveaux régional et local, et en renforçant les capacités régionales et locales ;
- **emploi** : l'accent est mis sur l'amélioration de la performance des institutions du marché de l'emploi à travers : i) l'appui aux efforts d'analyse détaillée des populations en situation

de chômage, en vue d'un suivi ciblé et efficace pour leur insertion dans la sphère productive ; ii) le renforcement des capacités de gestion des problématiques de l'emploi, pour un développement d'espaces de partenariat et de concertation portant sur l'emploi, en particulier celui les jeunes (cela en coordination avec le BIT, la FAO, l'OIM et l'ONUDI) ;

- **mondialisation** : les appuis programmés visent i) l'accroissement de l'efficience et de l'efficacité des structures et des politiques publiques (renforcement des capacités de planification stratégique, de suivi et évaluation et d'assurance qualité de l'administration et aussi le développement de nouveaux outils de gestion de l'administration publique, ainsi que la consolidation du positionnement de la Tunisie au niveau international) ; et ii) la mobilisation de l'ensemble des partenaires de développement pour accroître les ressources en complément du budget de l'État (coopération Sud-Sud et partenariat public-privé).

La plupart des interventions envisagées dans le cadre des deux CPAP a prévu la modalité d'exécution nationale, conformément aux principes de la gestion axée sur les résultats, avec pour objectif celui d'atteindre 50% de cofinancement de la part du Gouvernement tunisien. Les autres partenaires potentiels devraient être identifiés au fur et à mesure de la mise en œuvre du Programme. Des formations méthodologiques en matière de gestion axée sur les résultats ont été envisagées en partenariat avec d'autres organisations du système des Nations Unies, particulièrement au niveau régional. Les partenaires de réalisation sont essentiellement les Départements ministériels et les institutions sous tutelle pour les interventions en matière de plaidoyer et de conseils stratégiques.

Le CPAP 2007-2011 comprend quatre programmes conjoints, à savoir :

- le Programme pour l'engagement des jeunes en faveur de la réalisation des OMD ;
- la régionalisation des OMD ;
- l'intégration du genre et lutte contre la violence à l'égard des femmes ;
- la réduction de la mortalité maternelle.

Tableau 4 : Effets et produits du programme CPD 2007-2011

Composantes	Effets du programme	Produits
Réduction des disparités et promotion de l'équité et de la qualité de la vie	Effet 1 : les politiques et les programmes visant la prévention et la réduction des vulnérabilités et des disparités renforcés Effet 2 : la participation et le partenariat dans les processus de décision aux niveaux régional et local consolidée	1.1 Capacités statistiques renforcées en appui à la planification stratégique et au suivi désagrégé des OMD 1.2 Stratégies de développement humain durable développées aux niveaux régional et national, permettant la gestion intégrée des risques 2.1 Mécanismes opérationnels, aux niveaux régional et local, permettant la participation des populations (femmes, jeunes) de la société civile, du secteur privé dans la planification et la mise en œuvre du développement 2.2 Capacités des acteurs locaux et régionaux renforcées en matière de formulation et de mise en œuvre de stratégies et de programmes
Promotion de l'emploi	Effet 1 : améliorer la performance des institutions du marché de l'emploi	1.1 Capacités renforcées pour l'analyse et l'identification des populations en situation de chômage et/ou précarité 1.2 Capacités régionales de gestion de l'emploi renforcées.

Tableau 5 : Principaux projets PNUD programmés durant la période 2002-2011

Cycle 2002-2006			Cycle 2007-2011		
Projets	Coût total estimé (en $)	Financement PNUD (en $)	**Projets**	Coût total estimé (en $)	Financement PNUD (en $)
1. Gouvernance/OMD	**2 318 555**	**1 266 428**	**1. Gouvernance/OMD**	**7 698 700**	**2 690 424**
1.1 Activités génératrices de revenus : développement de la pisciculture continentale	163 663	34 930	1.1 Appui au renforcement des capacités d'analyse et de suivi du marché de l'emploi (2007-2009)	90 000	60 000
1.2 Système d'information pour l'insertion d'indicateurs de gouvernance et de DHD en Tunisie (SIRISE)	104 509	56 215	1.2 MODAP 2009-2012	1 500 000	750 000
1.3 Étude prospective Tunisie 2030 (2002-2009)	543 500	265 000	1.3 Appui à la mise en place d'une stratégie de communication pour la Cour des comptes	75 000	75 000
1.4 Appui à la modernisation et au renforcement de la Cour des comptes	604 142	216 315	1.4 La Cour des comptes (2009-2012)	776 700	388 350
1.5 Partageons le futur (2005)	234 590	150 000	1.5 Impliquer la jeunesse tunisienne pour atteindre les OMD (2009-2012)	3 115 000	679 074
1.6 Livre blanc de l'administration électronique (2003-2004)	90 000	25 000	1.6 Réduction de la mortalité maternelle (2009-2011)	1 032 000*	550 000
1.7 ART GOLD plateforme nationale (2004-2005)	92 518	88 335	*Genre* 1.7 Intégration du genre dans la lutte contre la violence fondée sur le genre (2007-2011) **	1 110 000*	188 000
1.8 Appui au processus de collecte des données statistiques pour les OMD (2005-2006)	80 000	80 000			
1.9 Appui à la mise en place de la stratégie de la modernisation de l'administration publique (2006-2009)	205 633	205 633			
1.10 Appui à un dialogue pour l'identification d'indicateurs de gouvernance et de DHD Tunisie (2006-2009)	95 000	70 000			
1.11 Régionalisation des OMD (2006-2009)	105 000*	75 000			

* Projet conjoint

** Le programme conjoint genre a été géré pendant 3 ans par l'unité environnement au PNUD/Tunisie

(à suivre)

(suite)

Tableau 5 : Principaux projets PNUD programmés durant la période 2002-2011					
Cycle 2002-2006			**Cycle 2007-2011**		
Projets	Coût total estimé (en $)	Financement PNUD (en $)	**Projets**	Coût total estimé (en $)	Financement PNUD (en $)
2. Environnement	**15 176 167**	**6 291 149**	**2. Environnement**	**7 547 000**	**3 150 000**
2.1 Validation expérimentale des performances thermiques et énergétiques des bâtiments neufs en Tunisie (2000-2007)	10 700 000	4 360 000	2.1 Plan d'action régional pour la lutte contre la désertification Kasserine (El Brek) (2008-2010)	372 000	
2.2 Renforcement des capacités nationales en matière de sensibilisation et d'information dans le domaine du changement climatique (2004-2009)	1 130 000	530 000	2.2 Appui à la mise en œuvre du Programme quadriennal 2008-2011 de maîtrise de l'énergie (2009-2012)	1 600 000	850 000
2.3 Renforcement des capacités des Task Force maîtrise de l'énergie (2005-2008)	798 862	393 476	2.3 Stratégie nationale et n plan d'action substitution énergétique (2008-2010)	600 000	300 000
2.4 Préparation de la seconde Communication nationale de la Tunisie changements climatiques (2005-2009)	488 000		2.4 Approches globales et intégrées d'adaptation aux changements climatiques en Afrique (2010-2011)	2 975 000	
2.5 Actualisation de l'étude du Plan d'action national sur la diversité biologique (2005-2009)	224 000	112 000	2.5 Développement par le secteur privé de l'électricité éolienne connectée au réseau en Tunisie	2 000 000	2 000 000
2.6 Appui au processus de création d'une aire protégée Sidi Mechreg et Cap Negro (2006-2009)	372 000	186 000			
2.7 Évaluation des besoins en renforcement des capacités et contribution à la mise en place d'un centre d'échange sur la biodiversité (2006-2009)	201 305				
2.8 Certification des appareils électroménagers du froid en Tunisie	1 262 000	709 673			
Total	**17 494 722**	**7 557 577**	**Total**	**15 245700**	**5 840 424**

3.2 STRATÉGIES ET OUTILS DE MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES

Pour atteindre les résultats attendus de ses deux cycles de programmes, le PNUD a systématiquement tenté de combiner quatre instruments :

1. **L'appui aux processus porteurs de changement de comportements dans toutes les sphères publiques/privées et des modes de fonctionnement** de certaines institutions. Le PNUD a développé des partenariats techniques et politiques pour inscrire ses actions dans le processus d'approfondissement des politiques publiques. Cela s'est traduit par le développement des capacités prospectives (Tunisie 2030) et d'approfondissement de la réflexion sur le développement humain, à travers la publication d'une étude concernant les facteurs déterminants de la pauvreté en Tunisie en 2004[28] et les deux rapports nationaux portant sur les OMD (2004 et 2009). Il en est de même pour le développement de la culture de contrôle des dépenses publiques via un appui à la Cour des comptes.

2. **Le renforcement des capacités comme axe stratégique du PNUD** concernant la gouvernance, l'emploi, l'environnement et l'énergie. Le renforcement des capacités concerne : i) l'appui technique, par la mise à disposition de ressources humaines (personnels de projet, consultants et experts mandatés pour des appuis spécifiques) ; ii) la fourniture d'équipements et de matériels divers ; iii) l'organisation de séminaires et d'ateliers à caractère national ou international ; iv) l'organisation des voyages à l'étranger au profit des partenaires tunisiens pour l'échange d'informations ou pour participer à des manifestations internationales (indicateurs de gouvernance, réseau mondiale des Cour des comptes, COP-UNCCD, UNFCCC, CBD, CRIC, Congrès scientifiques) ; v) l'organisation de formations techniques et méthodologiques ciblées (information d'audits et d'extraction des données financières, méthodes de calcul des indicateurs de gouvernance, lutte contre la désertification, maîtrise de l'énergie, négociations internationales en matière de changement climatique, suivi-évaluation, SIG, Gestion axée sur les résultats, méthodes d'inventaire écologique, approche fondée sur les droits humains, etc.) ; et vi) l'appui à la mobilisation des fonds pour le soutien des programmes nationaux de développement durable.

3. **La fonction de conseil** est un autre volet de cette stratégie du PNUD. Vu le niveau limité de ses ressources, le PNUD ne se considère pas comme un partenaire à même d'exercer une forte influence via ses investissements directs dans le développement économique et social du pays. Il compte plutôt peser en faisant valoir ses conseils et l'expertise qu'il fournit à travers l'appui à l'élaboration des stratégies sectorielles et de plans d'actions et via des études et des travaux d'ordre stratégique, comme l'étude stratégique Tunisie 2030, le plan stratégique de la cour des comptes ; le 4ème rapport national sur la diversité biologique, l'étude sur la vulnérabilité du littoral tunisien face aux changements climatiques et stratégie d'adaptation, et la seconde communication nationale de la tunisie au titre de la UNFCCC.

4. **Les projets pilotes de développement** constituent des expériences concrètes d'appui au processus de développement et de protection de l'environnement du pays. Ces interventions sont en général effectuées en partenariat avec des structures publiques, des ONG et des organisations de base. À titre d'exemple, il faut citer les projets FEM-micro financement, les projets d'équipement de laboratoires de certification et de contrôle de qualité en matière d'efficacité énergétique (électroménager et bâtiment), le Projet de sauvegarde de la biodiversité, les Projets de conservation des zones humides et des écosystèmes côtiers (Cap Bon et Kroumirie).

[28] PNUD : Stratégie de réduction de la pauvreté : étude du phénomène de la pauvreté en Tunisie. Tunis, juillet 2004

Tous ces projets revêtent une importance capitale, car ils équilibrent un programme de pays qui favorise plutôt les interventions en amont, au niveau des politiques et des stratégies nationales.

3.3 CAPACITÉS DE PILOTAGE ET DE GESTION DES PROJETS

Le SNU en Tunisie est limité à quelques agences résidentes dotés de programmes très modestes[29]. Le Bureau du PNUD en Tunisie est composé d'une équipe restreinte de 17 personnes. Il est dirigé par deux internationaux (Coordonnateur résident/Représentant résident et Représentant résident adjoint) et les programmes sont pilotés et gérés par deux chargés de programmes et deux assistantes aux programmes. Quant au service des opérations, il est composé de six personnes.

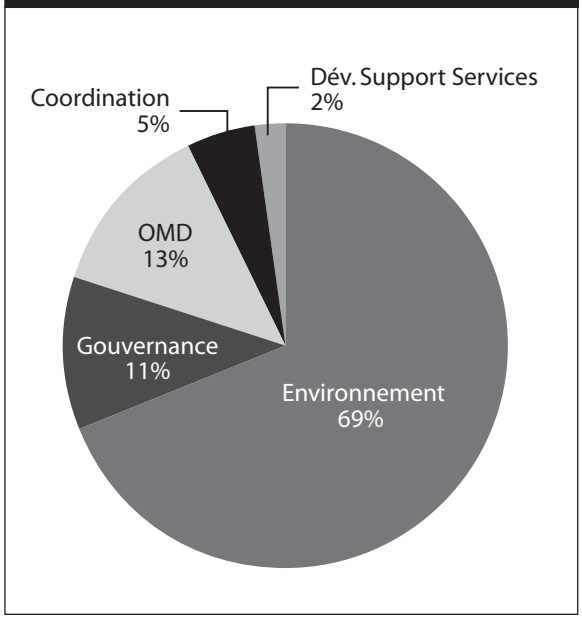
L'expertise des deux unités de programmes du PNUD (gouvernance et environnement) est souvent sollicitée par les tâches quotidiennes de réalisation des projets, au dépend des questions stratégiques à traiter avec les partenaires nationaux. Les chargés des programmes manquent de recul (ou parfois des compétences techniques nécessaires – on ne peut pas être spécialiste en tout) pour approfondir certains dossiers pourtant stratégiques comme les OMD, le développement humain et le développement durable. La mobilisation d'une expertise extérieure au Bureau du PNUD pour l'appui-conseil n'est pas systématique, et n'est pas inscrite dans la vision programmatique du Bureau.

3.4 MOBILISATION ET UTILISATION DES RESSOURCES

Au cours des deux cycles de programmation, le PNUD a mobilisé des ressources financières significatives, s'élevant en moyenne à 4,4 millions $ par an depuis 2004. Ces ressources étaient semble-t-il plus importantes durant le premier cycle de programmation, avec moyenne annuelle de 6 millions $ entre 2004 et 2006, en raison des flux drainés par le secteur de l'environnement et de l'énergie et la contribution de nombreux partenaires et du secteur privé. Pour le second cycle de programmation (2007-2011), les ressources budgétaires se situent en moyenne à 3,3 million $ par an. Les trois quarts des ressources ont été affectées au secteur de l'environnement et l'énergie, 14% aux OMD et 11% à la gouvernance.

Le taux moyen de réalisation des projets est passé de 56%, pour la période 2004-2006, à 77%, pour la période allant de 2007 à 2009 ; en 2009, ce taux d'exécution financière des projets s'élève à 80% (voir tableau 6). Les plus faibles taux sont enregistrés pour les projets OMD, en raison de la complexité des projets conjoints (emploi et mortalité maternelle) et du faible intérêt témoigné pour ces projets par le MDCI et l'INS (voir chapitre 4).

Figure 2 : Dépenses du PNUD par secteur 2007-2009 (6,8 millions)



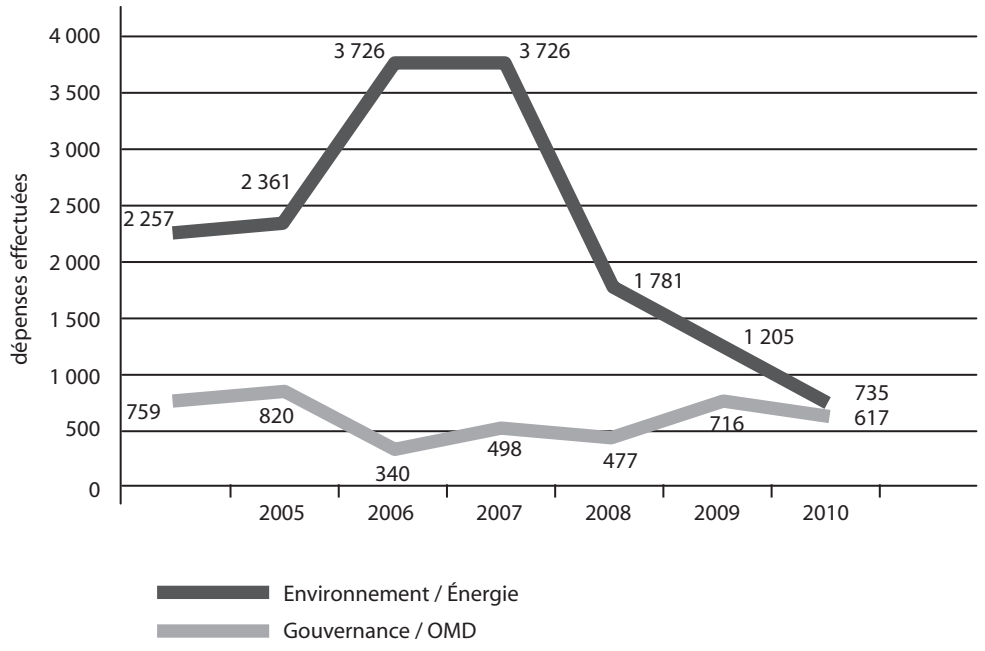
[29] Les principales agences représentées sont la FAO, l'OMS, l'ONUDI, le PNUD, l'UNIFEM, l'UNFPA, le HCR, l'UNOPS et l'UNICEF.

Tableau 6 : Taux d'exécution des budgets de 2004 à 2010 (en 1000 $)

	2004-2006			2007-2009			2010		
Programmes	**Budget**	**Dépenses**	**Taux d'exécu-tion**	**Budget**	**Dépenses**	**Taux d'exécu-tion**	**Budget**	**Dépenses**	**Taux d'exécu-tion**
Environnement et & développement durable	14 393	8 342	58%	5 956	4 756	80%	2 411	1 099	46%
Gouvernance	2 859	1 591	56%	1 156	937	81%	701	423	60%
OMD et pauvreté	735	231	57%	1 114	669	650%	500	384	77%
Total projets	**17 987**	**10 164**	**57%**	**8 226**	**6 362**	**77%**	**3 612**	**1 906**	**53%**
Coordination	268	258	96%	332	308	92%	166	155	94%
Development Support Services (DSS)	160	152	95%	162	125	77%	55	23	41%
Total	**18 415**	**10 574**	**57%**	**8 720**	**6 795**	**78%**	**3 833**	**2 084**	**54%**

Sources : PNUD/Tunis décembre 2010

Figure 3 : Évolution des dépenses effectuées par les projets du PNUD 2004-2010 (en 1 000 $)



Chapitre 4

CONTRIBUTIONS DES PROGRAMMES PNUD AUX RÉSULTATS DE DÉVELOPPEMENT

4.1 ÉVALUATION PAR THÈME

Dans le présent chapitre, les interventions du PNUD en Tunisie sont analysées au regard des critères d'évaluation de l'ERAD[30]. Il est indéniable qu'en ce qui concerne l'accompagnement des processus nationaux d'élaboration de vision stratégique, de stratégies sectorielles, de plaidoyers portant sur des grands thèmes (OMD, changement climatique et environnement) et du lancement d'expériences pilotes, le PNUD a su jouer un rôle fondamental, pionnier ou catalyseur. Dans d'autres domaines, il a démarré des actions importantes et pertinentes mais qui n'ont pas abouti, comme c'est le cas pour les OMD, l'emploi ou la gouvernance locale, administrative et économique, en raison d'un contexte moins favorable et des pesanteurs socio-politiques du pays.

4.1.1 ATTEINTE DES OMD ET RÉDUCTION DES DISPARITÉS

A) Pertinence

OMD

La question des OMD ne figurait explicitement dans la stratégie d'appui du PNUD dans le cadre du CCF 2002-2006. L'accent y était mis davantage sur l'insertion professionnelle et l'emploi, ainsi que sur la lutte contre la marginalisation et la résorption des disparités régionales et sociales. Ce n'est que lors du CPAP 2006-2011 que ce thème a été reformulé en termes de renforcement des capacités statistiques et de suivi des OMD.

Les principaux produits attendus étaient : i) les capacités statistiques renforcées, en appui à la planification stratégique et au suivi des OMD ; ii) les stratégies de développement humain développées à travers, entre autres activités, des rapports annuels sur le développement, en ciblant chaque année un thème différent (genre, emploi et intégration sociale). La pertinence des OMD en tant qu'engagement international n'est pas en cause, mais son adaptation à la Tunisie (pays à revenu intermédiaire ayant enregistré des progrès sociaux avant même la proclamation solennelle par les Nations Unies en 2000 portant sur les OMD), n'a pas été suffisamment approfondie ni par le Gouvernement, qui a signé la Déclaration du Millénaire en 2000, ni par le PNUD. Les OMD n'apparaissent pas comme une priorité du Xème et du XIème Plan de développement. Dès lors, inscrire le projet « Régionalisation des OMD » dans le CPAP pour appuyer des priorités nationales qui ne sont pas clairement définies revenait à prendre le risque du manque de volonté politique de la part du Gouvernement.

Cette situation révèle qu'une vision stratégique opérationnelle des OMD en termes de mise à niveau et d'adaptation des indicateurs aux réalités de la Tunisie (OMD+), dans le cadre d'une réflexion globale portant sur le contenu et la portée des OMD dans une stratégie de développement humain, a manqué au PNUD. Pourtant dans le document du CPAP, cette problématique

[30] Les interventions retenues au titre de l'axe « Insertion de la Tunisie dans l'économie mondiale » du premier cycle de programmation, insignifiantes en dehors d'un petit projet « Mise à niveau des capacités nationales pour gérer le nouveau système commercial multilatéral » qui est un reliquat du grand programme régional (JITAP) lequel a démarré en 1996, ne sont pas analysées en détail ci-dessous. En termes de définition de partenariats techniques et de capacités internes, le PNUD n'était pas suffisamment préparé pour apporter ce genre d'appui, assumé plus efficacement par les quatre plus importants partenaires de la Tunisie, la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, l'Union européenne et la France, via l'AFD. Mais les procédures particulières de réalisation de ces partenaires, alignées sur les procédures nationales, n'ont pas amélioré les conditions de collaboration. Enfin, des contacts directs entre le PNUD et la Banque mondiale, concernant ce volet, auraient pu ouvrir des perspectives de coordination et de collaboration plus intéressantes.

était bien évoquée en termes « d'adaptation du cadre des OMD au cadre national (OMD+) vers une redéfinition des cibles et des indicateurs définis au niveau global ». L'idée première des OMD+ a été perdue de vue ou diluée dans des résultats qui ne s'inscrivent pas forcément dans une stratégie appropriée par le MDCI, Ministère essentiel quant à l'intégration de cette approche dans sa planification.

Emploi

Au cours des deux cycles de programmation, l'une des principales priorités était de relever le défi de l'emploi. Afin d'y faire face, le Gouvernement a mis l'accent au cours du Xème plan sur : i) l'encouragement de l'auto-emploi ; ii) l'adoption de nouvelles méthodes dans le traitement dynamique du marché de l'emploi et l'amélioration des programmes d'appui à l'emploi ; et iii) l'institution d'un système d'informations et d'analyse cohérent pour suivre l'évolution de l'emploi et le niveau du chômage. Au cours du XIème plan, les actions gouvernementales visaient le renforcement de la mise à niveau des ressources humaines et l'adaptation des programmes de formation aux besoins de l'économie.

Dans le cadre des priorités nationales, le PNUD a appuyé : 1) une action préparatoire « Appui au renforcement des capacités d›analyse et de suivi du marché de l›emploi en Tunisie » conjointement avec le Bureau international du travail (BIT) ; et 2) un programme conjoint (PNUD, BIT, OIM, FAO et ONUDI) pluriannuel d'appui à la promotion de l'emploi des jeunes, Impliquer la jeunesse tunisienne pour atteindre les OMD.

Les deux domaines retenus par le PNUD sont pertinents du fait qu'ils s'inscrivaient dans une démarche de développement des capacités pour corriger les inégalités en visant, d'une part, la modernisation des outils de gestion du marché de l'emploi et des capacités d'analyse des principaux paramètres de la question de l'emploi et, d'autre part, le ciblage géographique (deuxième cycle de programmation) des trois régions (Gafsa, Kef et Ben Arous) accusant des taux de chômage très élevés.

Genre

L'intégration du genre dans les programmes du PNUD au cours de la dernière décennie s'est principalement concentrée sur :

- l'appui à la mise en place de programmes spécifiquement dédiés au genre et plus particulièrement à la production de statistiques sexo-spécifiques ;
- la mise en place d'outils de planification sensibles au genre (guide d'intégration du genre dans les politiques sectorielles, budgets sensibles au genre, audits genre, etc.) ;
- l'autonomisation de la femme dans le milieu rural et la participation de la femme à la vie publique.

L'intégration transversale du genre, selon la « Gender Mainstreaming Strategy (GMS) of UNDP Tunisia » élaborée en 2007, est pertinente dans tous les programmes du PNUD.

Dans le cadre du Programme de micro-financement du Fond pour l'environnement mondial (PMF/FEM), une stratégie d'intégration du genre dans les projets financés par ce fonds et réalisés par des associations et des groupements de développement agricoles locaux, a été élaborée et est en cours de mise en œuvre. Cette stratégie suppose l'implication des femmes dans tous les projets, surtout en milieu rural car, à ce jour, elles n'ont pratiquement pas eu accès à ce genre de financements.

Enfin, à partir de 2007, le PNUD Tunisie s'est engagé dans un programme conjoint avec l'UNFPA, sur l'« Intégration du genre et la lutte contre la violence fondée sur le genre » avec le Ministère des affaires de la femme, de la famille, de l'enfant et des personnes âgées (MAFFEPA) comme partenaire direct. En septembre 2009, l'UNIFEM/Tunisie s'est joint au programme pour apporter sa contribution à la mise en place de budgets sensibles au genre dans les Ministères.

Au cours du premier cycle, le PNUD a aidé à la mise en place d'un système de statistiques

désagrégées par sexe et ce, dans le cadre de deux principaux programmes, à savoir :

- 2003-2005 : « Pauvreté et OMD : prise en compte du genre dans la planification ». Ce programme a été mené principalement avec l'INS et le CNS, en collaboration avec le MAFFEPA et le Centre de recherches, d'études, de documentation et d'information sur la femme (CREDIF). Le budget alloué était très modeste au départ (10 000 $) mais la nature des activités réalisées a conduit à le porter à 32 000 $;
- 2005-2006 : une assistance préparatoire « Intégration de la dimension genre dans les planifications nationale et régionale » avec le MAFFEPA, en collaboration avec l'INS et le CNS avec pour objet le renforcement des capacités nationales statistiques pour l'intégration de l'approche genre dans l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques prioritaires (emploi, formation, santé, vie politique, etc.). Cette assistance devait permettre de définir un cadre conceptuel et opérationnel servant de base à la collecte et à l'analyse des données statistiques sexo-spécifiques désagrégéesainsi qu'à son extension dans les régions.

B) Efficacité

OMD

Les principaux résultats atteints à ce jour sont :

- appui à l'élaboration et à la publication des trois rapports en 2004 : Rapport national développement humain ; Rapport national sur les OMD ; et une étude sur la pauvreté en Tunisie. Ces analyses n'ont hélas pas été utilisées pour enrichir la collaboration entre le PNUD et le MDCI, ce qui aurait permis l'élaboration d'un plan d'actions pluriannuelles concernant les outils et les stratégies à développer. Il aurait fallu aussi faire l'effort de rapprocher les approches conceptuelles et les stratégies sectorielles portant sur le développement humain et le développement durable ;
- élaboration en partenariat technique avec l'INS et le CNS du second rapport sur le OMD lequel a été bien préparé et mis en forme pour être publié dès 2009, puis présenté en 2010 lors de la réunion de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée aux OMD. Le rapport met en lumière les disparités régionales au niveau des OMD, et a montré la difficulté pour certaines régions d'atteindre les objectifs des OMD, alors qu'au niveau national la Tunisie reste bien placée pour l'atteinte des OMD d'ici 2015. Malheureusement, le MDCI a considéré, à la dernière minute, que le rapport ne pouvait être publié sans l'accord du ministre. Finalement, la Tunisie s'est privée d'un outil de plaidoyer et de communication sur les avancées du pays en matière de développement humain.

En l'absence d'un entretien avec les personnes responsables de ce volet au sein du MDCI[31], la mission n'a pas pu disposer de tous les éléments nécessaires pour apprécier les facteurs de blocage dans la conduite de l'ensemble du processus OMD et développement humain. Le manque de mécanismes institutionnalisés de collaboration avec le MDCI a sans doute pesé sur la coopération entre le PNUD et le MDCI, et explique les retards accumulés dans l'opérationnalisation de DévInfo[32] pour la Tunisie et la mise en place d'un plan de travail pour la mise à jour du rapport national sur le développement humain, le dernier rapport datant de 2004.

Par ailleurs, dans le cadre de la division des taches de l'ONUSIDA, le PNUD appuie depuis plusieurs années des activités de communication, de sensibilisation et de plaidoyers en faveur des droits des personnes vivant avec le VIH (PVIH)

[31] Voir section 1.3 Démarche méthodologique.

[32] DevInfo (http://www.devinfo.org) est la base de données des Nations Unies pour le suivi du développement humain et des OMD.

et contre la stigmatisation et la discrimination à leur encontre. Il soutient aussi le renforcement de l'action communautaire de ces derniers, à travers notamment l'appui à la création du premier groupe de soutien des Personnes vivant avec le SIDA (PVIH) en Tunisie. Il a aussi financé des actions de prévention contre le VIH/SIDA auprès des populations vulnérables au VIH et, en particulier, les hommes ayant des relations sexuelles avec d'autres hommes. Le PNUD apporte une assistance aux réseaux et aux associations thématiques de lutte contre le VIH/SIDA telle que l'Association tunisienne de Lutte contre le VIH/SIDA, créée en 1992 pour venir en aides aux PVIH et aux populations vulnérables. Enfin, le PNUD, membre actif de l'équipe conjointe des Nations Unies contre le SIDA en Tunisie et du groupe thématique des Nations Unies sur le SIDA, participe pleinement à la riposte nationale.

Emploi

En matière d'emploi, les appuis du PNUD ont obtenus des résultats mitigés. L'Assistance préparatoire « Appui au renforcement des capacités d'analyse et de suivi du marché de l'emploi en Tunisie » a permis le renforcement des capacités pour l'analyse et l'identification des populations en situation de chômage et de précarité, et le renforcement des capacités régionales en matière de gestion de l'emploi. Plusieurs représentants de tous les départements publics, privés et le tissu associatif de l'emploi ainsi que des cadres régionaux et centraux, chargés du traitement de la demande d'emploi, ont participé à des séminaires animés par des consultants nationaux et internationaux.

Par ailleurs, cette assistance préparatoire a débouché sur un programme conjoint (PNUD, BIT, OIM, FAO et ONUDI) pluriannuel d'appui à la promotion de l'emploi des jeunes dans le cadre des OMD. Le document de projet « Impliquer la jeunesse tunisienne pour atteindre les OMD », financé à raison de 3 millions $, étalé sur une durée de 36 mois, a été signé en janvier 2009. Il est encore tôt pour apprécier la réalisation des trois principaux résultats escomptés : i) les politiques et programmes pour la jeunesse, l'emploi et la migration sont mieux adaptés aux tendances du marché de travail et aux besoins spécifiques des chômeurs diplômés du supérieur et des chômeurs sans qualification dans les régions ciblées (Grand Tunis, Kef et Gafsa) ; ii) les diplômés universitaires accèdent mieux à des emplois décents et s'engagent dans la création de PME dans les régions ciblées (Grand Tunis, Kef et Gafsa) ; et iii) les jeunes, hommes et femmes, sans qualification et vivant à El Kef, dans le Grand Tunis et à Gafsa accèdent à de meilleurs services d'appui pour l'emploi et la migration et à des opportunités de travail décent. Théoriquement, ce projet conjoint a le mérite de travailler aux niveaux régional et local et de développer les capacités de planification aussi bien des acteurs gouvernementaux que des représentants de la société civile. Malheureusement, aucun effort de communication et de plaidoyer n'a été fourni. Les autorités régionales ne se sentent pas du tout impliquées et ne maitrisent pas les objectifs du projet. Ni le secteur privé tunisien, ni la BTS, ni la Banque mondiale n'ont pris part au financement, notamment faute d'information.

Ce projet a donné lieu à une étude produite par le PNUD et portant sur la dynamique de l'emploi dans les deux Gouvernorats du Kef et de Gafsa, la FAO, de son côté, a entamé une étude parallèle sur le travail saisonnier dans la région de Gafsa et l'ONUDI est sur le point réaliser une autre étude avec des outils et des objectifs différents. Cela traduit bien l'absence de collaboration entre agences. Les difficultés rencontrées par ce projet qui n'a pas atteint les résultats escomptés sont dues à :

- la formulation hâtive du projet, afin de bénéficier du financement du Fonds pour la réalisation des OMD, d'où l'absence de stratégie opérationnelle réaliste définissant le rôle de chaque agence en coordination avec les autres partenaires au développement ;
- l'absence de consensus sur les mécanismes d'appui du projet et sur la programmation des interventions ;
- le manque de coordination entre le Gouvernement et le PNUD ;

- l'absence d'appropriation des objectifs du projet par les responsables locaux (par exemple, la très faible restitution des résultats des études aux services régionaux de l'emploi des trois Gouvernorats les plus touchés) ;
- le manque de présence sur le terrain du Bureau international du travail (BIT), qui ne dispose pas de Bureau à Tunis.

Genre

L'ensemble des activités initiées a eu un impact stratégique sur le processus d'institutionnalisation du genre et a abouti à l'intégration de l'objectif de la budgétisation sensible au genre dans le XIème Plan (2007-2011). Il faut également signaler qu'un 3ème projet a été financé au cours de la période 2003-2005. Il s'agit d'un petit projet « Appui aux associations en matière de formation et information », pour un montant d'environ 6 000 Dinars tunisiens (soit 4 500 $). Faute de documentation et d'informations sur ce projet, il n'a pas été possible d'établir s'il entrait dans le cadre d'une stratégie globale d'appui aux associations et si le montant modeste alloué à l'activité était dû à un problème de mobilisation de fonds, d'absence de priorité accordée à l'appui aux associations ou à d'autres raisons.

Dans l'ensemble, l'action du PNUD sur la question genre manque encore de ciblage et de constance. Le travail de documentation et de capitalisation reste insuffisant. Ceci est d'autant plus important que le point focal genre a changé d'ancrage organisationnel au cours de ces dix dernières années. En effet, le dossier genre a d'abord été pris en charge par le programme gouvernance (2002-2006) puis par le programme environnement (2007-2011). Bien que la relation entre le genre et la gestion des ressources naturelles et énergétiques soit pertinente, elle ne favorise pas une approche transversale et globale qui prendrait en compte les outils d'intégration et d'institutionnalisation de la parité homme femme dans les secteurs du développement et des droits humains.

Le 2ème cycle (2007-2011) était placé sous le signe du partenariat UNFPA-PNUD-UNIFEM pour la mise en œuvre d'un programme conjoint « Intégration du genre et lutte contre la violence fondée sur le genre » avec le MAFFEPA et l'ONFP comme partenaires directs. C'est un programme ambitieux dont le coût global s'élève à 1,1 million $. Les financements acquis s'élèvent à 350 000 $ de l'UNFPA, 188 000 $ du PNUD et 90 000 $ de l'UNIFEM. Le reste comprend la contribution du Gouvernement tunisien, 200 000 $ et des fonds qui restent à être mobilisés. Ce programme vise trois objectifs : i) l'intégration de la dimension genre dans le plan et dans les budgets annuels des principaux secteurs et des médias ; ii) le renforcement des capacités et la participation des femmes dans la vie publique et associative ; et iii) la formulation, la mise en œuvre et la coordination d'une stratégie nationale et d'un plan d'action national de lutte contre la violence à l'égard des femmes. Le programme fait l'objet de plans d'action annuels (2008, 2009, 2010) établis par les partenaires (UNFPA, PNUD, UNIFEM, MAFFEPA, ONFP) qui ont institué un Comité directeur du programme. Tous les trois mois, les trois agences impliquées organisent des réunions de suivi du programme suivies de décisions reportées dans des procès-verbaux. Des résultats notoires mais d'inégale importance ont été enregistrés, à savoir :

a) des plans d'action pour l'intégration du genre : Plan d'action pour l'intégration genre MAFFEPA ainsi que des plans sectoriels de mise en œuvre (femme, famille, enfance, personnes âgées), et le Plan d'action national d'institutionnalisation du genre ;

b) ces plans d'action ont été accompagnés de nombreuses activités de formation et de production d'outils pour l'institutionnalisation (Manuel de l'audit genre, Manuel pour l'établissement de budgets genre, « Pense-genre » ou guide pour une gestion axée sur les résultats sensibles aux inégalités entre les femmes et les hommes) ;

c) un rapport « Genre et participation des femmes à la vie publique » (2008) qui a reporté un état des lieux et comprenait des recommandations pour améliorer la situation ;

d) une Stratégie nationale des comportements violents au sein de la famille et de la société : « La violence fondée sur le genre à travers le cycle de la vie ».

Ces résultats ont impulsé une dynamique dans l'action du Gouvernement et donné naissance à des outils utiles à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques pour la promotion de l'égalité de genre et de la lutte contre la violence fondée sur le genre. Néanmoins, une mobilisation du PNUD, de l'UNFPA, de l'UNIFEM et de leurs partenaires, notamment le MAFFEPA et le MDCI reste nécessaire pour achever le programme et rendre durable ses effets. En effet, malgré les résultats constatés au niveau de la mise en œuvre des plans d'action du projet et malgré l'efficacité des produits confectionnés, des préoccupations persistent, car :

- le MAFFEPA connait de sérieux problèmes d'administration[33] liés à la faiblesse de ses moyens humains, techniques et financiers et à l'instabilité constatée au niveau de responsables en charge de la question genre ;
- le MDCI, investi officiellement en 2009 de la responsabilité d'intégrer le genre dans la planification et dans tous les secteurs d'activité, n'a encore rendu publique ni sa stratégie, ni son plan d'action, ni les moyens humains qu'il compte y affecter ;
- la place des associations (par ailleurs totalement inféodées à l'État) dans le projet reste à définir et devrait faire l'objet d'un partenariat institutionnalisé pendant toute la durée du programme.

Le PNUD a également financé un petit projet « Autonomisation économique des femmes dans le Gouvernorat de Kasserine », mis en œuvre en 2009 par le CREDIF. Ce projet a touché une trentaine d'artisanes qui ont bénéficié de formation en design et gestion, ainsi que d'un appui pour s'organiser en groupement et améliorer ainsi leurs chances d'accès au marché. Les résultats atteints sont intéressants mais restent anecdotiques, en l'absence d'une stratégie plus large d'appui à l'autonomisation économique des artisanes.

Par ailleurs, le Bureau du PNUD en Tunisie a pris l'engagement en novembre 2007 de mettre en place une Stratégie d'intégration systématique du genre (SISG) dans l'organisation et le travail de l'équipe et son action envers ses partenaires. Elle a été élaborée à partir d'un audit genre qui a impliqué le personnel du Bureau du PNUD/Tunis dans un processus de réflexion et de sensibilisation sur la question. Il a aussi mis en exergue une appropriation partielle des principes et des concepts de l'égalité de genre par le personnel, mais également le manque d'engagement formel de la part du Bureau, l'absence de traçabilité des fonds propres destinés au genre et un déséquilibre au détriment des hommes dans les effectifs du Bureau[34].

Dans le cadre de la SISG, le PNUD compte introduire l'approche genre dans tous les projets menés en Tunisie et ce, à travers :

- la mise en place d'un point focal genre au Bureau du PNUD/Tunis ;
- l'intégration du genre dans la planification nationale via : i) la mise en place d'un point focal genre au MDCI ; ii) la sensibilisation au genre et la formation des responsables de la planification des Ministères ; et iii) l'accompagnement du MAFFEPA dans l'intégration de l'approche genre dans les travaux des commissions sectorielles du Plan de développement ;
- l'institutionnalisation du genre dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets, par la mise en place d'une procédure à caractère contraignant pour les nouveaux projets et les projets en cours ;
- la mise en place d'un dispositif de suivi et évaluation des interventions pour la défi–nition de nouveaux indicateurs sensibles au

[33] Audit MAFFEPA mené par la Cour des comptes.

[34] Ce déséquilibre est néanmoins compensé au niveau des recrutements de consultants.

genre à appliquer aux nouveaux projets et à ceux en cours.

Un plan d'opérationnalisation a été lancé en 2009 par une première mission d'expertise concernant quatre projets, mais il est trop pour en apprécier les progrès.

La même démarche avait été entreprise en 2007 par le PNUD pour l'intégration de l'approche genre dans les projets du Programme de micro financement du PMF/FEM. C'est ainsi qu'ont été élaborées, dès février 2007, des « Directives pour l'intégration du genre dans les projets du PMF/FEM en Tunisie » et qu'une « Enquête sur l'intégration de la dimension genre dans le PMF/FEM » a été effectuée, en décembre 2008, auprès de trente associations liées au programme.

On ne peut cependant nier qu'un important travail reste à faire pour que la question de l'égalité hommes-femmes soit abordée dans toutes ses dimensions : économiques, politiques et culturelles.

4.1.2 GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE, ÉCONOMIQUE ET ADMINISTRATIVE

A) Pertinence

Les thématiques principales du programme PNUD en matière de gouvernance, à savoir la vision prospective, le développement d'indicateurs de gouvernance, le renforcement des capacités de la Cour des comptes et la Modernisation de l'administration publique (MODAP), sont pertinents et alignés sur les objectifs des plans nationaux de développement. Les appuis du PNUD ont marqué une certaine continuité entre les deux cycles sur ces sujets. Toutefois, le premier cycle de programmation (2002-206) s'est montré trop ambitieux en inscrivant dans ses choix « Le rôle et l'efficacité du Gouvernement » et « Le processus de décentralisation », sans pour autant planifier les activités d'accompagnement d'envergure suffisante.

En visant la modernisation de l'administration publique (avec pour partenaire principal le Premier ministère), l'amélioration de la qualité de l'expertise financière (avec l'appui à la Cour des comptes) et le renforcement des capacités nationales en matière de prospective (avec l'ITES, qui dépend directement de la Présidence), le PNUD a choisi des processus stratégiques porteurs d'effets qui viennent conforter son avantage comparatif et son positionnement dans le dialogue politique de haut niveau. La gouvernance locale a été également concernée, dans le cadre d'une approche sous-régionale (Maghreb), à travers le projet ART GOLD.

Dans l'ensemble, les hauts responsables et les techniciens des institutions publiques que la mission a rencontrés considèrent que le PNUD a été à la fois un précurseur et un catalyseur. Ses appuis ont permis d'améliorer des plans stratégiques et d'introduire certaines innovations dans les méthodes de travail des institutions appuyées. Le PNUD a pu jouer ce rôle grâce à sa neutralité et à ses méthodes de travail jugées mieux adaptées que celles d'autres partenaires au développement.

B) Efficacité

Les résultats sont très inégaux selon les cycles de programmation et suivant les projets. Sur la base de la documentation disponible, des entretiens et des échanges réalisés avec les équipes techniques des principaux partenaires nationaux mais aussi avec la société civile, l'Ecole nationale d'administration, l'UGTT et l'UTICA, il apparait que les appuis du PNUD aux différentes composantes de la gouvernance n'ont pas atteint tous les effets escomptés. Si plusieurs projets ont atteint leurs objectifs programmatiques, leurs effets sur la gouvernance restent peu palpables. Leur dispersion dans une pléiade d'activités rend l'appréciation de leur contribution à la consolidation de l'état de droit et à l'émergence d'acteurs régionaux et locaux problématique.

Il faut noter deux domaines dans lesquels les appuis du PNUD ont permis de développer de nouvelles capacités là où la Tunisie accusait des déficits certains. Il s'agit des domaines de la prospective, à travers l'appui à l'exercice Tunisie

2030, et de la modernisation des méthodes et instruments de travail de la Cour des comptes, en vue de jeter les bases d'une culture d'investigation financière et de redditions de comptes dans le secteur public et parapublic. En revanche, pour l'appui à la réforme de l'administration publique, les activités ont été lancées avec retard et n'ont pas encore produit de résultats intermédiaires.

Enfin, pour les appuis au développement d'indicateurs de gouvernance, les résultats n'ont pu aboutir, en raison de la sensibilité du thème, d'approches trop différentes et de divergences survenues entre le Gouvernement et le PNUD. Le symposium sur la gouvernance, qui devait se tenir à Tunis pour partager et valider ces indicateurs de gouvernance, a été annulé.

Gouvernance locale et démocratique

Le projet régional[35]« Appui aux réseaux territoriaux – Gouvernance locale orientée vers le développement », dit ART GOLD Tunisie, financé par la coopération italienne, a permis l'élaboration de documents, en particulier sur le « Marketing des Territoire » pour les cinq Gouvernorats de Kairouan, Mahdia, Le Kef, Zaghouan et Kasserine, qui figurent parmi les plus pauvres du pays. Cette expérience devrait être clôturée par un atelier national pour en présenter la démarche participative et les résultats atteints, en vue de mobiliser les ressources nécessaires pour la mise en œuvre des actions prévues dans le document Marketing des Territoires. Mais la veille de la tenue de l'atelier, et à la demande du Gouvernement, le PNUD a été contraint d'annuler cette manifestation. Le processus a été interrompu en 2006 sans même une évaluation du programme. Aucune explication n'a été fournie pour l'arrêt soudain du projet. Cette situation n'a pas permis au projet de rendre opérationnelle sa démarche et les outils proposés pour donner un nouveau souffle au développement local en Tunisie.

Vision prospective Tunisie 2030

La réalisation de l'étude Tunisie 2030, comme outil de prospective fixant des points de repère pour les 30 prochaines années a été l'une des actions réalisées avec l'assistance du PNUD au cours du premier cycle de programmation. Les travaux ont démarré en janvier 2002 et ont permis l'élaboration d'un rapport analytique et d'autres rapports thématiques (eau, Sahara, énergie et jeunesse), lesquels ont fait l'objet d'une restitution directe au Chef de l'État. Le rapport général a été examiné en Conseil des ministres le 8 juillet 2005. L'étude prospective Tunisie 2030 a mobilisé plus d'une centaine de personnes issues de l'administration publique, du secteur privé, de la société civile et de l'université. Avec l'appui d'une centaine d'experts nationaux et internationaux[36], cette étude, a constitué une opportunité pour la création de nouvelles capacités nationales dans le domaine de la prospective et ce, à travers cinq séminaires qui ont regroupant à chaque reprise regroupé une soixante de participants.

Malheureusement, la Présidence s'est opposée à la publication de l'étude prospective ainsi que de certains résultats intermédiaires. Cette rétention de l'information, ainsi que la faiblesse des processus participatifs tout au long de la réalisation de l'étude, ont évidemment nui à l'utilité de cette étude et créé un sentiment de frustration au sein des administrations publiques impliquées.

Modernisation de la Cour des comptes

En matière de gouvernance économique, dès le PNUD a renforcé son partenariat avec la Cour des comptes dès 2002, à travers trois projets distincts. Il s'agissait de l'introduction de nouveaux concepts et de nouvelles normes d'évaluation et de la décentralisation des magistrats, via des chambres régionales de la Cour des comptes. Le PNUD a noué d'excellentes relations de travail avec cette institution, en impliquant le personnel de la Cour des comptes dans la planification

[35] Algérie, Libye, Maroc et Tunisie.

[36] En établissant un partenariat technique et scientifique avec l'Institut futuribles international France.

des activités et en activant le réseau d'expertises internationales du PNUD pour apporter une assistance technique de qualité. Son assistance a contribué à : i) améliorer le niveau d'expertises financières des magistrats à travers une meilleure utilisation des nouvelles méthodes d'évaluation et d'utilisation des outils informatiques les plus récents ; ii) mettre en place d'une stratégie de communication ; iii) parachever le processus de décentralisation avec les quatre chambres régionales (Gafsa, Jendouba, Sfax et Sousse) ; et iv) la mise à jour de son site Web.

Ces acquis sont dus au climat de confiance qui a prévalu dans le partenariat entre le PNUD et la Cour, mais aussi au leadership exercé par la présidente de la Cour des comptes, qui a su développer un esprit d'équipe et défendre l'identité et l'importance de la Cour dans le cadre du développement de l'état de droit en Tunisie.

Cependant, ces avancées dans le développement de la culture de reddition des comptes n'ont pas permis d'influencer les politiques publiques dans la lutte contre la corruption. La persistance de réseaux d'influence, présents lors des privatisations d'entreprises publiques, est accentuée par l'opacité et le népotisme sévissant dans la sphère des finances publiques.

MODAP

Ce travail a commencé avec l'élaboration du « Livre blanc de l'administration » grâce à une assistance préparatoire au Premier ministère dans le cadre de la conception d'une stratégie d'ensemble visant la transformation des administrations et l'intégration des technologies de l'information et de la communication dans le secteur public. Cette action a permis au PNUD d'ouvrir un dialogue à un niveau stratégique dans un domaine, la gouvernance administrative, qui deviendra un des piliers de la coopération entre le PNUD et le Gouvernement tunisien pour la période 2007-2011.

L'initiative de modernisation de l'administration publique (MODAP) qui s'en est suivi avait pour objectifs l'amélioration de la qualité du service public, la rationalisation du fonctionnement des administrations publiques et la promotion de l'administration électronique (e-gouvernance). Malheureusement, les résultats significatifs restent à venir. Le projet a accusé des retards, certains sites Web ont été mal construits et insuffisamment coordonnés entre les différentes directions concernées, et l'équipe de direction a changée deux fois en l'espace d'une année. Toutefois, des études sont en cours de finalisation, comme celles liées aux « Modèles de mesure de l'environnement administratif des affaires », ou celles relatives à l'administration électronique.

Ce programme à caractère stratégique devrait faire l'objet d'un approfondissement de sa stratégie opérationnelle, d'une meilleure collaboration avec d'autres bailleurs de fonds (UE et Coopération française en particulier), de partenariats techniques plus étendus et plus compétents, par exemple avec l'ENA, les universités, des centres de recherche et des bureaux d'études, et d'une clarification des responsabilités au sein de sa direction et de son équipe.

4.1.3 L'ÉNERGIE ET L'ENVIRONNEMENT POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE

A) Pertinence

L'action du PNUD dans le domaine de l'environnement est pertinente et les projets mis en œuvre pendant la période évaluée répondent aux défis de développement de la Tunisie. Ceci est lié à la démarche adoptée par le PNUD pour la planification de ses actions, qui privilégient la concertation avec les partenaires tunisiens et la prise en compte des priorités nationales telles que définies par les principaux cadres et références officiels en matière de développement (Plans quinquennaux de développement économique et social, Plans sectoriels, Programmes présidentiels, stratégies sectorielles).

Les quatre thématiques phares du programme PNUD en matière d'environnement et d'énergie, à savoir la lutte contre la désertification, la conservation de la biodiversité, la lutte contre le changement climatique et la maîtrise de l'énergie,

figurent parmi les priorités nationales et répondent également aux engagements du pays et du PNUD, pris au niveau international dont les trois conventions de développement durable de Rio (UNCCD, UNFCCC et CBD). La hausse du prix du pétrole dès la fin de 2004 et l'émergence du phénomène de changement climatique, avec ses conséquences sur l'environnement et les écosystèmes (ressources en eau, littoral, etc.), constituaient des occasions pour le programme PNUD de mettre davantage en exergue les questions d'environnement et d'énergie dès le premier cycle.

L'appui du PNUD à la Tunisie en matière d'environnement et d'énergie a été marqué par une certaine continuité entre les deux cycles, même si les questions environnementales et énergétiques étaient quelque part diluées dans l'axe « Renforcement de l'équité et de la qualité des services dans une perspective de réduction des vulnérabilités » du CPAP (2007-2011). Le PNUD a approfondi la question énergétique, poursuivant au cours du second cycle les objectifs du programme de maîtrise de l'énergie entamé durant le premier cycle, via notamment le projet intégré intitulé « Appui à la mise en œuvre du programme quadriennal 2008-2011 de maîtrise de l'énergie en Tunisie »[37]. En ce qui concerne le secteur de l'environnement, l'approfondissement des objectifs entre les deux cycles est moins évident dans la mesure où l'action du PNUD a été marquée par une certaine dispersion à la fois sur le plan thématique et partenarial. Cette différence entre les deux sous-secteurs est peut être liée à la méthodologie de planification : le PNUD a en effet réussi à organiser son appui au secteur de l'énergie à travers un processus de planification conjoint avec l'ANME et en adoptant l'approche de Gestion axée sur les résultats (GAR), alors que le MEDD aurait refusé cette démarche pour la planification de l'appui au secteur de l'environnement.

Le programme du PNUD contribue à la mise en place de stratégies et de politiques nationales en matière d'environnement et d'énergie à travers : i) la formation et l'amélioration des compétences des acteurs concernés, le transfert et l'accès à de nouvelles technologies (cogénération, contrôles techniques pour l'efficacité énergétique, multiplication in vitro du palmier dattier, etc.) ; ii) l'appui à l'amélioration du cadre institutionnel et juridique (loi n° 2009-7 du 9 février 2009 relative à la maîtrise énergétique[38], décret du 5 juillet 2010 portant création du Parc national Djebel Chitana-Cap Negro, Arrêtés du 23 juillet 2008 et du 1 juin 2009 concernant l'économie d'énergie dans la construction des bâtiments de bureau et à usage résidentiel, etc.) ; iii) la mise en œuvre d'actions concrètes de protection de l'environnement et des ressources naturelles (conservation et valorisation de sites humides et côtiers sensibles, réalisation d'actions de lutte contre la désertification, aménagement de circuits éco touristiques, etc.) ; iv) le développement d'approches et de méthodologies pour une gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles (approches PARLCD, GIZC, méthodologie de la détermination du niveau de confort et de performance énergétique, etc.) ; et v) l'élaboration d'études stratégiques pour la planification du développement et la protection de l'environnement (Étude sur la vulnérabilité du littoral au CC, Stratégie nationale sur la diversité biologique 2020, PARLCD, Plan d'action GIZC).

De manière générale, les responsables des institutions publiques rencontrés par la mission considèrent que le PNUD a joué un rôle important dans la promotion des politiques publiques dans le domaine de l'énergie et de l'environnement, en favorisant l'élaboration de stratégies sectorielles et en appuyant activités l'opérationnalisation de ces politiques aux niveaux national, régional et

[37] Le principal résultat attendu de ce projet est « d'atteindre des économies d'énergie réalisées au moyen de mécanismes et programmes de promotion de l'efficacité énergétique, au niveau de différents secteurs énergivores et par la sensibilisation auprès des ménages et par l'intégration du thème ME dans les curricula scolaires ». Ce qui se réalisera à travers des interventions d'efficience énergétique dans les différents secteurs énergivores tels que le bâtiment, l'industrie ou le transport collectif (Document du projet, juillet 2009).

[38] Cette loi modifie et complète la loi n° 2004-72 du 2 août 2004.

local. Le PNUD a su ici jouer de ses nombreux avantages comparatifs, comme l'apport financier, la flexibilité des procédures, l'aspect multilatéral, l'accès aux réseaux internationaux, et le fait d'être dépositaire de causes à caractère international.

En dépit de cette appréciation favorable, le PNUD aurait sans doute dû nouer des relations de partenariats plus solides avec la STEG, principal producteur et distributeur de l'électricité en Tunisie, pour favoriser le développement de synergies entre cette dernière et l'ANME dans le cadre d'une vision plus globale du développement des énergies renouvelables.

B) Efficacité

Sur la base de la documentation disponible et des déclarations des acteurs concernés, il ressort que les appuis du PNUD au secteur de l'environnement et de l'énergie ont globalement obtenu les effets attendus. Toutefois, ces résultats sont à nuancer selon les cycles et selon les domaines.

Les ressources mobilisées par le PNUD et ses partenaires au bénéfice des différents programmes ont permis de renforcer les capacités des institutions et des organisations bénéficiaires, aussi bien au niveau national que régional et local. À titre d'exemple, l'ANME et l'Agence pour la protection et l'aménagement du littoral (APAL) ont pu améliorer de façon substantielle leur potentiel humain et matériel grâce aux projets PNUD. Le Centre technique des industries mécaniques et électriques (CETIME) et le Centre technique des matériaux de construction de la céramique et du verre (CTMCCV) ont aussi bénéficié profit des projets PNUD, à travers l'installation de laboratoires pour le contrôle de la performance des matériaux de construction et des équipements électroménagers en matière d'efficacité énergétique. L'exemple des GDA et des ONG, bénéficiaires des projets PMF-FEM, est également significatif en matière de renforcement des capacités et du développement du potentiel productif. C'est le cas par exemple de l'appui apporté à la ferme pilote Eco biologique appartenant à l'Association pour la réhabilitation des enfants handicapés légers « Ettafael » à Gafsa, ou au GDA Ouled Azzedine pour la protection de la biodiversité marine par le largage de récifs de béton aux larges des îles Kerkennah. Enfin, deux laboratoires scientifiques, situés à Dégache et à Sfax, ont bénéficié du renforcement de leurs capacités pour la multiplication in vitro des cultivars de palmier dattier menacés de disparition.

Les appuis du PNUD ont également introduit des innovations sur les plans institutionnel, organisationnel, technique et socio-économique, innovations qui ont souvent été suivis d'effet d'entrainement, aussi bien dans le secteur public que privé. Par exemple, pour les projets de maîtrise de l'énergie qui ont entraîné des innovations significatives dans les différents secteurs concernés (bâtiment, électroménager, etc.) en particulier dans les entreprises privées. Pour le secteur de l'environnement, les améliorations ont plutôt concerné les aspects institutionnels, organisationnels ou méthodologiques pour l'appui à la mise en œuvre des orientations de la politique nationale et des conventions internationales portant sur de développement durable.

La promotion des trois conventions de Rio (UNCCD, UNFCCC, CBD) dont la Tunisie est partie prenante a fait l'objet de nombreuses initiatives qui ont permis une large diffusion de l'esprit de ces textes auprès de la population, une mobilisation des ressources budgétaires internes et externes au profit de l'action environnementale et un meilleur respect par la Tunisie de ses engagements internationaux.

Lutte contre la désertification

Dans ce domaine, les interventions envisagées au cours du premier cycle de programmation du PNUD concernent en particulier la mise en place de mécanismes institutionnels de coordination réalisés à travers notamment la création par décrets en 2005 du Conseil national de lutte contre la désertification (CNLCD) et des Commissions régionales de lutte contre la désertification (CRLCD). À cela s'ajoute les financements du FEM pour la mise en œuvre d'activités liées aux problématiques environnementales. Les nombreux projets financés par le FEM semblent

avoir atteints leurs objectifs grâce au bon partenariat avec le MEDD.

Les actions engagées au cours du deuxième cycle de programmation concernent l'élaboration et la validation de quatre Plans régionaux de lutte contre la désertification (PARLCD), selon une approche intégrée et participative[39], dans les Gouvernorats de Zaghouan, de Siliana, du Kef et de Kasserine. Cette expérience a été étendue à huit autres Gouvernorats du pays avec l'appui d'autres partenaires de la Tunisie (GTZ et Mécanisme mondial). Toutefois, il convient de signaler que le concept PARLCD ne fait pas partie du processus institutionnalisé de la planification du développement, mais il favorise la prise en compte de la dimension lutte contre la désertification dans la planification régionale du développement.

Biodiversité

La préservation de la diversité biologique a été envisagée par des actions dans les zones considérées comme les plus menacées, ce qui a donné lieu à la mise en œuvre de projets visant la sauvegarde des écosystèmes et des agro-systèmes vulnérables tels que le système oasien (projet IPGRI), l'écosystème marin insulaire des îles Kerkennah (projet PMF-FEM[40]), les écosystèmes humides et côtiers, (Cap Bon, Sidi Mechreg et Cap Negro). Les principaux résultats obtenus par les projets PNUD sont :

i. pour les ressources phylogénétiques du palmier, le projet IPGRI a établi un programme de multiplication de 35 variétés dans les laboratoires du Centre de l'INRAT de Dégache et la faculté des sciences de Sfax. Il a aussi renforcé les capacités de conservation et de gestion des ressources génétiques du palmier in situ et ex situ. L'évaluation finale de ce projet met en évidence la faiblesse du nombre des rejets de palmier fournis par le projet aux agriculteurs (moins de 250 rejets pendant une durée de 5 ans). Par ailleurs, appuyée par un projet pour la biodiversité, l'équipe d'évaluation a relevé, au cours de la visite d'une exploitation oasienne, à Dégache, le risque de passage de systèmes oasien productif, mais fortement marqué par la monoculture Deglat Nour, à un système traditionnel caractérisé, par une forte densité et par une « anarchie » biologique préjudiciable au maintien d'un potentiel productif[41] ;

ii. pour les écosystèmes humides et côtiers, le projet MedWetCoast a permis, dans la région du Cap Bon notamment, l'aménagement physique de nombreux sites (Port au Prince, Sidi Amer Houaria, etc.), la conservation et la protection des habitats et des espèces (réhabilitation du cordon dunaire à Korba, forêt de Sidi Ameur à Haouaria), la valorisation des sites (Centre éco-culturel à Korba, création de trois circuits de découverte écologique, etc.)[42].

Pour le second cycle, il est à noter un niveau d'efficacité plus élevé atteint grâce à la réalisation d'une grande partie des produits attendus, notamment :

- l'élaboration, selon l'approche participative, d'une stratégie et d'un plan directeur pour la gestion de l'aire protégée marine et côtière de la zone du Kroumirie et Mogods[43]. Toutefois, cette stratégie reste pour l'instant

[39] Réalisée dans le cadre du Projet « Soutien à l'élaboration de PAR/LCD dans 4 gouvernorats de la Tunisie ».

[40] Il s'agit du projet intitulé « Gestion participative des ressources phytosanitaires des palmiers dattiers dans l'oasis du Maghreb ».

[41] Il ne s'agit pas d'opposer l'oasien traditionnel, caractérisé par une grande biodiversité, à une oasis moderne plus marquée par la monoculture. L'objectif est d'attirer l'attention sur les risques du passage à terme d'un système oasien moderne assez productif, jouant un rôle important dans l'économie nationale et régionale, à un système peu productif avec une diversité arboricole peu maîtrisée par les agriculteurs, y compris sur le plan phytosanitaire, qui sont très peu encadrés par les services techniques.

[42] D'un autre côté, l'évaluation finale de ce projet signale la faiblesse du nombre de rejets de palmiers fournis par le projet aux agriculteurs qui n'a pas dépassé les 250 rejets pour une durée de 5 ans (Baouendi. A, 2006).

[43] Réalisée dans le cadre du projet « Appui au processus de création d'une aire protégée marine et côtière dans la zone située entre Sidi Mechreg et Cap Negro ».

en attente de validation et de mise en œuvre par les autorités compétentes ;

- l'identification et la mise en œuvre d'actions pilotes dans le cadre de l'opérationnalisation du PARLCD du Gouvernorat de Kasserine et du PALCD de la zone d'Elbrek qui ont porté sur des travaux de conservation des eaux et de sols, la création et l'équipement de points d'eau pour l'irrigation complémentaire (puits de surface et fesguias), le développement de plantations oléicoles, la distribution de citernes tractées, la création d'activités génératrices de revenu (engraissement d'animaux et artisanat) et le renforcement de l'organisation de base locale (GDA)[44]. La mise en œuvre de ces actions de développement local s'est faite dans un cadre de partenariat impliquant deux ONG (AID et UTSS) et les services techniques du CRDA. L'apport financier du PNUD a servi de catalyseur à la mobilisation d'autres financements, y compris de la part de l'État ;
- la réalisation d'activités favorisant la mise en œuvre de la Convention cadre des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, dont notamment l'élaboration du 4ème rapport de la Tunisie au titre de l'UNCCD, le démarrage du processus d'actualisation du Programme d'action national- lutte contre la désertification (PANLCD), la réalisation d'un film sur la désertification en Tunisie et le renforcement du Secrétariat du CNLCD[45] ;
- l'établissement, en 2009, d'un Centre d'échange et d'information sur la diversité biologique (CHM[46] - Tunisie) dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de la convention sur la diversité biologique. La mission du CHM concerne la promotion et la facilitation de la coopération technique et scientifique entre les parties prenantes impliquées dans la diversité biologique au niveau national, ainsi qu'entre les pays signataires de la Convention. Toutefois, la dernière modification du site Web remonte au 26 juin 2009 et de nombreux événements, aussi bien nationaux qu'internationaux, relatifs à la biodiversité ne sont pas encore mentionnés par le CHM[47] ;
- l'élaboration d'une stratégie nationale sur la diversité biologique à l'horizon 2020 (juillet 2009) et d'un plan d'action ; ce document sert de référence, au niveau national et international, quant à l'état de la diversité biologique en Tunisie ;
- l'élaboration d'une stratégie et d'un plan d'action pour la mise en œuvre des conventions internationales de Rio[48], par le biais de 12 projets dont certains sont déjà en cours de réalisation.

Changement climatique

Dans ce domaine, les actions suivantes ont été menées :

- l'élaboration d'une étude portant sur la vulnérabilité environnementale et socio-économique du littoral tunisien face à une élévation accélérée des niveaux de la mer due aux changements climatiques et l'identification d'une stratégie d'adaptation (2008). À cela vient s'ajouter la finalisation de la seconde communication nationale de la Tunisie au titre de l'UNFCCC (février 2009)[49]. Dans le même ordre d'idées, le PNUD a également aidé la Tunisie à actualiser son inventaire des

---

44 Projet PARLCD, 2ème phase.

45 Projet PARLCD, 2ème phase.

46 Clearing House Mechanism.

47 Il convient de préciser que le PNUD a assuré seulement l'administration de ce projet qui a été mis en œuvre dans le cadre d'un partenariat entre le Ministère de l'environnement et du développement durable (MEDD) et le PNUE.

48 L'élaboration de cette stratégie a été réalisée grâce à des financements PNUD (projet PARLCD, première phase) et Mécanisme mondial.

49 Projet Changement climatique.

gaz à effet de serre dans le secteur de l'énergie et à accéder au marché du carbone créé par le Mécanisme de développement propre (MDP) du Protocole de Kyoto et ce, dans un en partenariat avec d'autres PTF (notamment la GTZ) ;

- une stratégie de sensibilisation et d'information, d'éducation et de formation dans le domaine du changement climatique a été préparée et mise œuvre. Les principaux résultats enregistrés sont : exécution d'un plan de renforcement des capacités des divers intervenants, la création d'un site web sur les changements climatiques (www.Changementsclimatiques.tn), la publication trimestrielle d'un bulletin d'information, l'élaboration et la diffusion d'un guide de sensibilisation sur le changement climatique pour le milieu scolaire et d'une brochure sur les émissions de gaz à effet de serre en Tunisie.

Maîtrise de l'énergie

Les économies annuelles d'énergie, envisagées dans une perspective de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), n'ont pas connu un décollage significatif au cours de la période 2000-2004 (ANME, 2010). De nombreuses initiatives ont été engagées avec l'appui direct ou indirect du PNUD, dont l'inventaire des émissions des GES, la création du Fonds national de maîtrise de l'énergie en 2005, le décret du 2 septembre 2004 relatif à l'étiquetage des équipements des réfrigérateurs, des congélateurs et des appareils combinés, l'organisation d'une conférence nationale sur l'énergie au mois d'avril 2005 et la création de quatre task-forces spécialisées (cogénération, IGCE, énergie éolienne et substitution).

Le renforcement du programme de maîtrise de l'énergie a permis notamment :

- l'élaboration d'un plan d'action pour le financement de la maîtrise de l'énergie pour soumission par le Gouvernement aux partenaires techniques et financiers. Ce plan a déjà contribué à mobiliser une ligne de crédit de l'AFD de 40 millions € ;
- la mise en place d'un programme d'efficacité énergétique concernant les entreprises les plus énergivores du secteur industriel. Ce programme a touché un nombre (d'entreprises beaucoup plus élevé que celui prévu initialement (300 au lieu des 55 prévues). En réalité c'est avec le déclanchement de la crise énergétique, à partir de 2005, que le processus d'efficacité énergétique dans l'industrie a connu un véritable essor, qui s'est traduit par la multiplication de contrats programmes. Le Fonds national pour la maîtrise de l'énergie (FNME) a joué un rôle important dans cette dynamique. Par ailleurs, les 263 contrats programmes d'efficacité énergétique, signés avec des entreprises industrielles durant la durée du projet PNUD (2005-2008), devraient permettre, à terme, l'économie de 200 kTep/an, correspondant à près de 577 TE Co2/an (Bida Mongi, 2010);
- l'élaboration et la promulgation d'un cadre réglementaire thermique et énergétique dans le bâtiment neuf (Arrêtés du 23 juillet 2008 et du 1 juin 2009 concernant l'économie d'énergie dans la construction des bâtiments de Bureau et à usage résidentiel);
- la mise en place au cours de la période 2005-2008 d'un potentiel de 50 MW de cogénération au sein d'entreprises industrielles privées ou publiques. Compte tenu de l'état d'avancement des réalisations des projets de cogénération, ce programme a été révisé à la baisse et limité à 30 MW. Le bilan des réalisations du projet, au moment de la mission d'évaluation finale (septembre 2010) concerne : i) l'installation de 4 unités de cogénération totalisant 21,5 MW, soit près de 72% du potentiel visé en 2008 ; ii) 3 unités supplémentaires en cours d'acquisition totalisant 15 MW ; iii) le lancement d'appels d'offres pour l'acquisition de trois autres unités d'une puissance électrique totale de 10 MW. Ces 10 unités devaient permettre d'atteindre, au courant 2010-2011, une puissance totale installée de 46,5 MW (Bida Mongi, 2010).

4.1.4 EFFICIENCE

OMD et gouvernance

Les ressources du PNUD et celles du Gouvernement ont contribué à renforcer les capacités nationales et, dans une moindre mesure, régionales (Chambres régionales de la Cour des comptes, notamment). Les deux projets de la Cour des comptes et de l'ITES ont organisé plusieurs modules de formation aux niveaux central et régional. Ce développement des capacités a mobilisé de l'expertise au niveau national, par le recours aux bureaux d'études, aux experts individuels et aux universitaires et, au plan international, via des partenariats avec l'Institut Futuribles France, des cabinets internationaux d'audits, des échanges avec des Cours des comptes (France, Belgique et Pays-Bas) et certains administrations publiques en France (pour la MODAP). En revanche, la coopération avec l'ENA Tunisie a peu accompagné la formation dans le cadre de la MODAP.

Les principaux dysfonctionnements constatés dans les projets financés par le PNUD sont essentiellement le retard dans le démarrage de projets (4 mois pour la : Cour des comptes et 7 mois pour la MODAP), les difficultés de mise en place d'équipes adéquates pour la conduite de certaines composantes complexes (MODAP) et l'efficacité limitée des mécanismes de pilotage et de dialogue à haut niveau nécessaires à l'orientation annuelle des activités. Enfin, certains projets (GOLD Tunisie et indicateurs de gouvernance) qui n'ont pas abouti ont souffert d'arbitrages politiques brusques et autoritaires de la part de l'administration tunisienne, sans aucune concertation avec le PNUD. Cette situation est liée en partie au contexte des années 2007 et 2008, marqué par des relations tendues entre le PNUD/Tunis et le Gouvernement sur les questions de la gouvernance démocratique. Le PNUD a tenté à plusieurs reprises d'inscrire des activités liées à l'élaboration d'indicateurs de gouvernance mais il s'est heurté à une farouche opposition des administrations en charge de ce dossier par crainte « d'exploitation par l'opposition politique ». Il faut également reconnaître que pendant cette période, ni les appuis du siège RBAS ni ceux du Centre régional du PNUD au Caire n'ont été en mesure d'aider le Bureau de pays à lever les malentendus avec le Gouvernement. Cette situation illustre les marges de manœuvres limités dont dispose le SNU, y compris le PNUD, dans la promotion des principes de la gouvernance et des droits humains dans des systèmes politiques autoritaires.

Énergie et environnement

Les retards et la lenteur dans la mise en œuvre de certaines composantes a eu des conséquences sur le rythme de réalisation des activités et l'atteinte des résultats escomptés. À titre d'exemple, le projet de Réglementation thermique des bâtiments a été retardé de 24 mois, le projet Certification des appareils électroménagers, de 12 mois, le projet IPGRI, de 12 mois et le projet MedWetCoast, de 6 mois. Ces retards sont dus aux longs délais de mise en forme finale et de signature des documents de projets. Quant aux difficultés de mise en œuvre, elles renvoient souvent à des problèmes de qualité de formulation des documents de projets, lesquels conduisent à de multiples révisions et ajustement des cadres logiques (comme c'est le cas pour le projet IPGRI, le projet « Certification des appareils électroménagers », le projet « Task-forces IGCE & Cogénération » et le projet « RBTM, MedWetCoast »).

Par ailleurs, les procédures administratives des bailleurs de fonds se révèlent parfois inadéquates (projet RTMB) et le montage institutionnel souvent inapproprié quant au partage des responsabilités entre des partenaires pourvus de statut juridique et de positionnement institutionnel différent (projet IPGRI). Il faut aussi signaler le caractère ambitieux de certains projets, qui exigent une plus longue durée et plus de moyens que prévus (projet Task-forces, projet création d'aire protégée à Sidi Mechreg et Cap Negro, projet RBTM). Enfin, la trop faible collaboration avec la STEG n'a pas permis la pleine maîtrise des innovations introduites par l'ANME dans le secteur de l'énergie.

4.1.5 DURABILITÉ

OMD et gouvernance

L'implication des équipes des différentes institutions en charge des projets PNUD dans la conduite de leurs activités varie d'un projet à l'autre. Dans l'ensemble, la mission d'évaluation constate que les projets sont vraiment portés par leurs équipes et surtout bien suivis par les hauts responsables. La Cour des comptes et l'ITES en constitue les deux exemples les plus visibles. La MODAP est un autre exemple d'appropriation, mais son équipe a besoin d'être renforcée et mieux soudée pour garantir la durabilité des résultats. Par ailleurs, le fait que des principaux documents Tunisie 2030, élaborés par l'ITES, soient restés confidentiels par ordre de la Présidence entrave tout espoir de résultats en matière de vision prospective. Le dialogue national portant sur la Tunisie 2030, pourtant programmé par le projet, n'a pas pu avoir lieu. Il en est de même pour la réalisation d'une vision prospective à l'échelle d'une région. L'articulation à d'autres exercices de prospective conduits par les Ministères techniques (comme le Schéma national d'aménagement du territoire)[50] est restée insuffisante.

Énergie et environnement

La majorité des résultats obtenus par les projets PNUD dans ce secteur enregistre une durabilité qui s'illustre à travers :

- l'intégration de nombreux acquis des projets PNUD dans les programmes et activités courantes des institutions partenaires concernées ; c'est le cas par exemple des procédures de contrôle de l'efficacité énergétique des matériaux de construction et des équipements du froid réalisés par les centres techniques CETIME et CTMCCV, depuis l'installation des équipements de laboratoire par les projets PNUD (RBTM et Certification des appareils électroménagers). Il en est de même de la conservation des zones humides et des écosystèmes côtiers, pris en charge par l'APAL, dans les régions du CAP Bon (projet MedWetCoast) et dans la région de Cap Serat-Cap Negro (projet SMAPIII) ;
- le renforcement de certaines activités et l' utilisation d'équipements mis en place par les projets PNUD, tels que le développement de la production des vitro plants du palmier dattier (Projet IPGRI), dans le cadre d'un contrat de partenariat entre le Centre de recherche en agriculture oasienne de Dégache et le Groupement interprofessionnel des fruits (contrat pour la production de 2000 vitro plants), l'extension des unités de cogénération et la multiplication de contrats programmes pour la maîtrise d'énergie avec les industriels et l'extension des applications de contrôle de l'efficacité énergétique pour de nouveaux équipements et matériaux ;
- la mise en œuvre de la réglementation juridique lancée par les projets PNUD à travers la publication de textes d'application et la mise en place d'instruments techniques et financiers (guide, décrets d'application de la loi et fonds d'encouragement) pour susciter l'intérêt des opérateurs concernés. C'est le cas, par exemple, de la réglementation liée à l'efficacité énergétique dans le secteur du bâtiment (projet RTNB) ;
- l'intégration du personnel, engagé par les projets PNUD, au sein des institutions concernées ; c'est le cas notamment des employés des projets MedWetCoast, Appui au processus de création d'une aire protégée marine et côtière dans la zone située entre Sidi Mechreg et cap Negro, PMF-FEM et Certification des appareils électroménagers.

En dépit de l'appréciation globale plutôt positive de la durabilité des acquis des projets PNUD dans ce domaine, il convient de signaler que certaines réalisations présentent des faiblesses en termes de durabilité : le manque de valorisation du plan d'aménagement intégré de l'aire protégée

[50] Une étude portant sur l'évaluation de l'expérience tunisienne en matière d'aménagement du territoire a été lancée en novembre 2010, avec l'appui financier de l'AFD.

marine et côtière Sidi Mechreg et Cap Negro, la protection insuffisante de la lagune de Korba contre certains rejets (résidus de conserves agroalimentaires et déchets solides des plages), des acquis du projet IPGRI n'ont pas eu du prolongement dans les actions de développement entreprises par le Commissariat régional au développement agricole (CRDA) dans les zones oasiennes[51], les perspectives limitées de la ferme éco-biologique de Gafsa qui semble buter sur la question de la commercialisation[52], et l'insuffisante valorisation de résultats pourtant significatifs pour le développement régional (études stratégiques, diagnostics, planification régionale, planification locale et plateforme d'information).

4.2 POSITIONNEMENT STRATÉGIQUE DU PNUD

4.2.1 PERTINENCE DES PROGRAMMES ET RÉACTIVITÉ DU PNUD

Depuis 2002, et malgré le caractère très ambitieux des objectifs et la dispersion des projets du premier cycle de programmation (2002-2006), le PNUD a affiné ses stratégies d'appui à la Tunisie en adoptant une approche programme durant la période couverte par le CPAP 2007-2011. Les assistances préparatoires (petits projets de 30 000 $) ont heureusement diminué, mais la tentation de financer de petites opérations ad hoc, parfois sous la pression de certaines institutions nationales, est toujours présente et mine les efforts pour asseoir une nouvelle culture de programmation basée sur le CPAP comme unique cadre programmatique.

Dans l'ensemble, les principaux secteurs retenus, à savoir l'environnement, la maîtrise de l'énergie et le développement d'outils de transparence et de confiance dans la gestion des finances publiques (Cour des comptes et MODAP), sont pertinents et renforcent le positionnement stratégique du PNUD comme partenaire à même de contribuer aux efforts de la Tunisie dans le relèvement de certains défis stratégiques et comme vecteur de changements dans le processus de la gouvernance, même si certains projets susceptibles d'apporter des changements dans la gouvernance démocratique n'ont pas abouti. L'insuffisance de dialogue entre le PNUD et le Gouvernement ainsi que la rigidité des principales institutions concernées (Premier Ministère, Ministère de la justice, Ministère de l'intérieur et MDCI) par rapport cette question ont fait manquer une opportunité à la Tunisie de combler l'écart entre ses progrès économiques et son déficit démocratique.

L'appui conseil apporté par le PNUD a constitué une réponse aux demandes des partenaires institutionnels, même si ces demandes ne se sont pas inscrites dans une vision d'ensemble de la part du MDCI et du PNUD. Quant au cadre fourni par l'UNDAF, il semble trop vaste pour aller dans le sens d'un positionnement stratégique en tenant compte de la valeur ajoutée du PNUD.

Le PNUD n'a pas su ou pu entretenir une réflexion stratégique, en amont, portant sur les défis à venir en matière de gouvernance, d'environnement et d'énergie. Ce genre de dynamique, associant des personnes ressources indépendantes de haut niveau et appartenant à des horizons divers (société civile, communauté scientifique, expertise internationale, medias, politique, etc.) aurait pu aider le PNUD à mieux formuler ses appuis-conseils et à mieux mettre en valeur son avantage comparatif.

Néanmoins, la fonction de conseil demande une capacité de leadership technique et intellectuel, capacité qu'une grande partie des personnes

[51] Le rapport d'évaluation finale du projet IPGRI signale que certains services techniques du CRDA se sont même permis d'encourager des actions qui vont à l'encontre du principal objectif du projet à savoir la protection de la diversité des ressources phytogénétiques des palmiers et ce à travers l'encouragement du remplacement de certaines variétés de palmiers jugées peu intéressantes par la variété Rochdi (Baouendi, 2006).

[52] La ferme dispose actuellement d'un important stock de verveine biologique qu'elle n'arrive pas à écouler depuis 2009 et ce par manque d'accès à l'exportation sachant que le produit est jugé trop cher pour le marché tunisien.

consultées pour cette évaluation considère comme absente ou insuffisante au sein du Bureau de pays. La fonction de conseil est davantage exercée par des experts nationaux et internationaux extérieurs au Bureau et mobilisés par les projets. Dans l'ensemble, ces capacités d'appui-conseil du PNUD paraissent limitées. L'instabilité du management du Bureau entre 2003 et 2009 (quatre Représentants résidents se sont succédés, avec des périodes d'intérim de plus de quatre mois entre chacun d'eux), ainsi que les départs de chargés de programme vers d'autres agences et ou institutions privées en raison de conditions salariales moins attrayantes au PNUD, ont contribué à réduire les capacités d'appui conseil de qualité et surtout la continuité de certains appuis jugés de qualité par les partenaires nationaux. Enfin, le PNUD ne dispose pas d'économiste national de haut niveau, en mesure de contribuer à une vision stratégique et à un dialogue de qualité avec les autorités nationales et les PTF.

Toutefois, le Bureau du PNUD/Tunisie a su répondre à temps aux attentes du Gouvernement lors de la crise énergétique en 2005. Suite à la tenue en avril 2005 d'une conférence nationale sur la maitrise de l'énergie, le PNUD a appuyé la création et le fonctionnement de deux task-forces sur les Industries Grosses Consommatrices d'Energie (IGCE) et la Cogénération, conformément au programme d'actions prioritaires émanant de la conférence, afin de créer une dynamique nouvelle de maîtrise de l'énergie permettant de mobiliser rapidement et au maximum le potentiel d'économies d'énergie identifié, tout en réduisant les émissions de Gaz à effet de serre (GES).

4.2.2 DÉVELOPPEMENT DES PARTENARIATS

Le PNUD/Tunisie s'est révélé stratégique dans le choix de ses partenaires nationaux. Pour tous les projets, le ciblage d'institutions pour le dialogue politique de haut niveau est très pertinent. En effet, le choix de l'ITES pour des études prospectives lui a permis de véhiculer certains messages clés en matière de développement humain, de prise en compte du genre et de l'importance de la coordination des politiques publiques. Il en est de même pour le développement d'une nouvelle culture de reddition des comptes dans le secteur public, à travers la Cour des comptes. Le choix du Premier Ministère pour donner un nouveau souffle au processus de la MODAP était également très judicieux. Toutefois, il a manqué à toutes ces initiatives une perspective de dialogue politique au sommet de l'État, afin de dépasser les approches sectorielles, ouvrir un débat sur l'efficacité des politiques publiques, sur la corruption et sur la transparence dans la gestion des affaires et des finances publiques en Tunisie, et assurer la diffusion et l'utilisation de l'étude prospective.

D'autres choix sont moins pertinents, comme pour la gouvernance locale et l'emploi qui n'ont pas suscité de dialogue sur les politiques et les stratégies, confinant le PNUD à la gestion de petits projets sans retombée sur la politique de l'emploi et sur la participation des citoyens dans la gestion du développement local. Par ailleurs, le BIT est l'agence des Nations Unies mandatée pour agir dans le domaine de l'emploi. Or jusqu'en février 2010, le BIT était dépourvu de représentant en Tunisie. Faute de dialogue avec le PNUD, ces deux institutions n'ont pas su apporter de réponses pertinentes aux problèmes de l'emploi.

Le type de partenariat centré presque exclusivement sur l'État a été très utile au PNUD pour diffuser certaines innovations et mobiliser des ressources financières, mais il a en même temps rendu le PNUD trop dépendant de l'administration publique. Ses relations avec les organisations de la société civile sont restées très marginales en dehors de l'association (ATL/MST-SIDA) de lutte contre le VIH/SIDA et des GDA, par l'intermédiaire du projet FEM-microfinancement. L'absence de stratégie d'ensemble pour une réelle implication de la société civile dans les programmes et sur certains plaidoyers (par exemple, sur le genre, les droits de l'homme, le développement de la citoyenneté, la justice sociale, l'équité et les groupes vulnérables) a privé le PNUD d'une meilleure connaissance des réalités sociales du pays, ainsi que d'un levier qui aurait pu s'avérer fort utile. Il en est de même avec certaines organisations patronales (UTICA) et syndicales

(UGTT) pour les dialogues et la réflexion sur des questions centrales comme le partenariat public-privé, le traitement du chômage des jeunes, l'impact de la crise mondiale, la compétitivité du secteur privé et la promotion du dialogue social.

Enfin, dans le secteur énergétique, le PNUD a développé un partenariat technique et financier avec l'ANME qui s'est avéré porteur d'effets d'entraînement sur d'autres partenaires de développement, y compris le secteur privé, même si la collaboration avec la STEG n'a pas toujours été franche et effective. C'est à la suite des appuis du PNUD que l'AFD et l'U.E ont rejoint le programme d'économie d'énergie, apportant une masse critique à certains projets innovants. Le secteur privé a aussi trouvé son intérêt, en s'impliquant via des partenariats avec de grands groupes privés comme Polinat (Carthago céramic) pour la mise en place d'une unité de cogénération avec l'appui du PNUD.

4.2.3 UTILISATION DU RÉSEAU GLOBAL ET POINTS FORTS ET AVANTAGES

L'utilisation du réseau PNUD et du SNU mériterait d'être améliorée. Le réseau d'expertise a été plus facile à mobiliser dans le secteur de l'environnement que dans celui de la gouvernance et l'emploi. En effet, dans le domaine de l'environnement et de l'énergie, le PNUD a eu recours à des partenariats avec le PNUE, le Mécanisme mondial, le Centre de développement des zones arides et le FEM. Cette expertise nationale et internationale de haut niveau a permis aux institutions et aux acteurs impliqués d'accéder à des innovations et d'intégrer des réseaux internationaux spécialisés.

Par contre, dans les domaines de la gouvernance et de l'emploi, l'éloignement des partenaires du Bureau de pays (RBAS[53], programme ICTIDAR[54], UNDESA[55] pour le projet MODAP, etc.) et leur manque d'expertise correspondant aux besoins spécifiques de la Tunisie en experts francophone chevronnés ont limité l'utilité de leurs appuis. Seule l'UNDESA était doté de l'expertise nécessaire, mais sa participation a été limitée. L'expertise internationale mobilisée pour les OMD et Développement humain a été jugé par la partie nationale insuffisante et n'était pas toujours à la hauteur des exigences de la situation de la Tunisie.

Le Bureau du PNUD/Tunisie se considère comme « orphelin » du Bureau régional à New York et du Centre régional du Caire, et souligne par exemple que certains appuis ont été apportés par des experts anglophones alors que la Tunisie est un pays francophone. La partie nationale porte un jugement sévère sur la qualité de certains appuis effectués par des experts ou des conseillers techniques du siège du PNUD et de son Centre régional du Caire, surtout quand les rapports sont transmis en anglais et donc peu exploitables par les administrations tunisiennes, et se demandent parfois si le PNUD ne se complaît pas à produire pour lui-même des rapports très faiblement appropriés par la partie nationale.

Certains appuis ont été mieux appréciés. Le partenariat avec le Centre d'Oslo pour la gouvernance (PNUD) sur les indicateurs de gouvernance a permis la production d'un document méthodologique et d'un document d'indicateurs de gouvernance adaptés à la Tunisie[56]. Mais dans l'ensemble, il apparait que le Bureau régional du PNUD était dépourvu de stratégie claire sur les appuis à apporter aux pays du Maghreb. Aucun mécanisme n'a été envisagé spécifiquement pour les quatre pays francophones du Maghreb (Algérie, Maroc, Mauritanie et Tunisie).

---

53 *Regional Bureau for Arab States* (Bureau régional du PNUD pour les pays arabes).

54 *Information and Communication Technology for Development of Arab Region* (Technologies de l'information et de la communication pour le développement dans la région arabe).

55 Département économique et social des Nations Unies.

56 Hélas toujours pas validés ni partagés avec tous les acteurs nationaux de la gouvernance, du fait de l'annulation du symposium sur la gouvernance qui devait avoir lieu à Tunis. Voir section 4.1.4 Efficience - OMD et gouvernance.

Suite de la révolution tunisienne du 14 janvier 2011, RBAS semble avoir pris conscience de l'ampleur des défis à relever. Il faut espérer que le nouveau contexte sociopolitique conduise RBAS à revoir son positionnement et ses stratégies d'appui-conseil afin de répondre aux besoins, aux contextes culturels et aux dynamiques politiques propres à chaque pays de la région.

4.2.4 PLAIDOYERS SUR LES VALEURS DU SNU

Le PNUD, de par sa neutralité et la ramification mondiale de ses réseaux d'expertises, est reconnu par le Gouvernement et les PTF pour la qualité de son aide dans certains processus politiques et programmatiques en matière de développement. Ses avantages comparatifs sont clairs, surtout dans les domaines du développement humain, des OMD, de la lutte contre les disparités de revenus et géographiques, des changements climatiques, des droits de l'homme et du genre.

La promotion des valeurs du SNU en matière de protection de l'environnement et de conservation du patrimoine écologique de l'humanité est évidente dans les projets PNUD. La protection de la biodiversité végétale et animale terrestre et marine et la lutte contre le réchauffement climatique constituent une contribution directe à la promotion de ces valeurs. D'ailleurs, certains projets ont tenté d'associer la protection de l'environnement, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans certaines régions du centre et sud du pays (projets FEM-MM, projet PARLCD et projet Kerkennah).

En matière de gouvernance, la situation est plus contrastée. Le PNUD a contribué au cours du premier cycle de programmation (2002-2006) à initier avec succès les activités liées aux rapports sur le développement humain et aux OMD. Il en est de même pour la question du genre, par le biais d'une aide au CREDIF. En revanche, lors du deuxième cycle (2007-2011) et à l'exception de la gouvernance administrative et économique, le PNUD n'est pas parvenu à imprimer une vision partagée par le Gouvernement sur les indicateurs de gouvernance, sur les OMD et sur le développement humain. Le Gouvernement tunisien pré-révolutionnaire voulait affirmer sa conception du contenu de la gouvernance, à travers un système politique rigide, sans ouverture aux avis divergents et replié sur lui-même. Pourtant, vu le niveau d'instruction des tunisiennes et des tunisiens, la baisse graduelle de la pauvreté et le contrôle social qu'exerce l'État, la Tunisie semble mieux préparée que d'autres pays à l'élargissement des espaces de libre expression et de dialogue. De nombreuses études[57] ont démontré que des institutions démocratiquement élues et une administration publique impartiale, fondée sur l'équité, les compétences et le mérite, étaient mieux en mesure de servir le développement, d'améliorer la compétitivité et de consolider l'État que des institutions autocratiques.

[57] Par exemple : PNUD - Rapport mondial sur le développement humain 2002 : a*pprofondir la démocratie dans un monde fragmenté, New York 2002.*

Chapitre 5

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1 CONCLUSIONS

Conclusion n°1 : le PNUD en Tunisie a conduit de nombreuses initiatives pertinentes, fondamentalement alignées sur les priorités du pays, avec à partir de 2007 un effort de conceptualisation des instruments de programmation selon une approche programme.

Une évolution notable, d'un cycle à autre, concerne l'approfondissement de l'approche programme, qui visait à réduire le nombre de petits projets et à entreprendre des initiatives innovantes. Toutefois, les difficultés de dialogue et les divergences d'approche avec les partenaires nationaux ont conduit le bureau du PNUD à recourir à une multitude de petits projets d'assistance préparatoire[58]. Cette pratique n'a pas permis une planification stratégique pluriannuelle dans le cadre du CPAP, ni le développement d'une culture programmatique selon un esprit de partenariat durable.

La rigidité du système politique et parfois l'enfermement de l'administration tunisienne dans certains comportements bureaucratiques stériles n'ont pas favorisé le dialogue entre le PNUD et le Gouvernement dans la conception et la mise en œuvre de certains programmes en matière de gouvernance et d'OMD.

Dans les domaines de l'environnement et de l'énergie, qui ont accaparé les trois quarts des ressources financières du PNUD, la vision stratégique a été plus claire, plus constante et mieux partagée avec les partenaires nationaux, notamment avec l'ANME (particulièrement en 2005 lors de la crise énergétique) et le Ministère de l'environnement, permettant à la Tunisie d'être mieux outillée lors des conférences internationales en matière de biodiversité et de changement climatique et de jeter les bases du développement des énergies renouvelables.

Conclusion n°2 : la contribution du PNUD est très inégale selon les secteurs et les domaines de coopération. Ses interventions dans l'environnement et l'énergie ont débouché sur des résultats positifs que les structures nationales se sont appropriés. En revanche, au niveau de la gouvernance, des OMD et de l'emploi, les résultats atteints restent très faibles.

Dans les domaines de l'environnement et de l'énergie, les interventions du PNUD ont contribué au renforcement des capacités et ont attiré de nombreux financements additionnels (AFD, UE et Banque mondiale). Le PNUD a aidé l'AMNE à se doter d'un plan stratégique en matière d'économie d'énergie et à mettre en place des projets innovants (normes de construction, capacités techniques de contrôle des équipements électroménagers, implication du secteur à investir dans les nouvelles technologies pour économiser l'énergie, etc.). Le fonctionnement autonome des deux centres techniques de référence (CETIME et CTMCCV) témoigne d'une forte appropriation nationale dans le domaine de l'énergie. Il en est de même au niveau de l'environnement, avec une approche programme moins forte, car les projets visaient l'application des différentes conventions internationales. Enfin, les interventions du PNUD dans le cadre des projets régionaux, oasis et protection du littoral, ont eu des impacts très appréciés de toutes les parties prenantes.

[58] Neuf assistances préparatoires ont concerné les domaines suivants : Agenda 21, Livre blanc de l'administration électronique, modernisation de la justice, nationalisation des OMD, Partageons le futur, Veille économique, Veille sociale, Gold Tunisie et Parlement.

Une telle appropriation nationale a fait malheureusement défaut dans les domaines de la gouvernance et des OMD. La faiblesse du dialogue politique et du partenariat entre le PNUD et certaines instances gouvernementales a contribué à limiter les effets des actions engagées. C'est ainsi que le PNUD a connu, surtout depuis 2007, une relation très difficile avec le MDCI sur les questions relatives aux OMD, manifestement perçus plus comme un agenda porté par le PNUD que comme une préoccupation du Gouvernement.

En matière de modernisation de l'administration publique, les résultats atteints sont encore très modestes, la MODAP n'ayant pas atteint sa vitesse de croisière. L'aide constante du PNUD depuis 2003, à la modernisation et au développement des nouvelles méthodes d'évaluation financière, a permis à la Cour des comptes de s'ériger en institution garante du contrôle des dépenses publiques. Cependant, ces avancées dans le développement de la culture de reddition des comptes n'ont pas permis de lutter efficacement contre la corruption, qui avait atteint des proportions systémiques.

Par ailleurs, le PNUD a contribué à développer les outils et l'approche prospective en collaboration avec l'ITES pour l'élaboration de l'étude « Tunisie 2030 », hélas mise sous le boisseau par la Présidence. On ne peut que regretter le caractère confidentiel de cette étude dont les conclusions auraient pu être si utiles aux Tunisiens. Des résultats similaires ont été obtenus en matière de gouvernance démocratique et locale. L'élaboration des indicateurs de gouvernance et l'appui à la décentralisation (Gold Tunisie) n'ont débouché ni sur une matrice d'indicateurs suivis par la Tunisie, ni sur de nouvelles pratiques de gouvernance locale, faute d'une réelle appropriation politique.

Conclusion n°3 : l'absence de mécanisme de dialogue institutionnalisé entre le principal interlocuteur (le MDCI) et le PNUD, et de stratégies de contournement par le PNUD de certains blocages liés à la question de la gouvernance démocratique et locale, ont empêché le PNUD d'atteindre les objectifs fixés et d'élargir ses partenariats avec la société civile.

En 2007, le PNUD a laissé passer l'opportunité d'une réflexion en profondeur sur les outils et approches conceptuels des OMD et du développement humain et sur leur adaptation au contexte tunisien. Cela aurait pu déboucher sur des « OMD+ » et sur un concept de développement humain plus ambitieux, où les problématiques de la bonne gouvernance, de l'innovation technologique et de l'adaptation des systèmes productifs aux exigences de la gestion durable des ressources naturelles prennent toute leur place.

Néanmoins, les marges de manœuvre du PNUD étaient extrêmement réduites face à la méfiance des autorités tunisiennes dans le domaine de la gouvernance et des OMD. Toute initiative visant à développer des indicateurs de gouvernance démocratique et économique pouvaient démontrer que la Tunisie avait encore des retards à combler. En outre, des difficultés de dialogue entre le PNUD et le Gouvernement tunisien sont survenues en 2007-2008, période pendant laquelle les questions sécuritaires préoccupaient à la fois le PNUD et le gouvernement mais pas forcément dans les mêmes termes. Le Gouvernement était surtout préoccupé par le maintien de l'ordre pour parer au risque d'instabilité et de terrorisme alors que le PNUD voyait la question sous l'angle de la conformité avec les règles de sécurité des Nations Unies.

Cette situation pose la question du rôle et de l'influence du PNUD, et du SNU en général, dans un pays où le dialogue politique est très difficile en raison d'une part de la monopolisation et de la confusion des pouvoirs, et d'autre part du développement de réseaux restreints autour du centre du pouvoir pour le contrôle des grands intérêts économiques nationaux.

Le PNUD aurait pu réfléchir davantage à des stratégies de contournement de ces problèmes, par exemple des stratégies programmatiques alternatives ancrées dans la société civile tunisienne. Les institutions et organisations non

contrôlées par le parti au pouvoir, comme l'ATL MST SIDA, ne disposaient d'aucunes ressources autres que celles offertes par le PNUD. Ceci dit, les tentatives du PNUD, de 2007 à 2008, d'élargir ses réseaux à d'autres ONG non désignés par le pouvoir n'ont apparemment pas été appréciées de certains responsables ministériels, créant parfois une vive tension entre le gouvernement et le PNUD.

Conclusion n°4 : les faibles capacités d'appui-conseil du PNUD au niveau du Bureau de pays, du Siège et du Centre régional du Caire, le caractère hybride des modalités de mise en œuvre et le manque de véritable système de suivi-évaluation du CPD/CPAP ont restreint la capacité du PNUD à piloter ses programmes de gouvernance et d'environnement et à instituer un dialogue franc et un cadre de partenariat fructueux avec le Gouvernement.

Malgré les efforts déployés par le bureau du PNUD pour clarifier avec tous les partenaires nationaux, dans le cadre des ateliers de lancement de projets, le contenu et la portée des principaux programmes, l'appropriation nationale reste insuffisante. Cela est dû à l'absence de stratégie opérationnelle du CPD/CPAP, à la dispersion des deux chargés de programmes du PNUD dans la micro-gestion des projets, ainsi qu'à l'insuffisance et à la lenteur du système de programmation conjointe (Gouvernement/PNUD), lequel ne favorise pas une vision commune des objectifs et des chronogrammes des projets.

Par ailleurs, l'absence d'un système de suivi et évaluation du CPD/CPAP a privé le Bureau de pays du PNUD d'une vision d'ensemble des performances de ses programmes et d'études de capitalisation des bonnes pratiques qui auraient pu enrichir les réflexions et le dialogue avec les partenaires nationaux sur certains défis majeurs comme l'emploi, la mondialisation, les inégalités ou la gouvernance.

Les projets sont généralement mis en œuvre selon des modalités hybrides qui combinent exécution directe (DEX) et exécution nationale (NEX). Pour un pays qui possède une administration et un appareil financier relativement développés, ce système ne permet pas une réelle appropriation nationale et force les cadres du PNUD à se concentrer sur la gestion des projets aux dépens de la vision stratégique et des actions de plaidoyer. Le fait que les budgets des projets soient gérés par le PNUD confine ce dernier au rôle de caissier.

Conclusion n°5 : la révolution du 14 janvier 2011 ouvre de nouvelles perspectives de coopération pour le Système des Nations Unies dans son ensemble et pour le PNUD en particulier.

La révolution tunisienne du 14 janvier 2011, qui est l'aboutissement de mouvements sociaux et politiques datant de plusieurs années[59], a mis au grand jour les tensions sous-jacentes se résumant à l'absence d'espaces de libertés, des humiliations fréquentes de la part des détenteurs de pouvoir, et la collusion des pouvoirs et des intérêts dans les mains d'une minorité. Six facteurs peuvent être avancés pour expliquer la chute du régime autoritaire, de façon aussi soudaine et, semble-t-il, sans scénario écrit à l'avance : le chômage, la jeunesse, le développement régional inégal, le déclassement social, la déconnexion du pouvoir politique des aspirations démocratiques, et la corruption généralisée.

Même si encore aujourd'hui, l'ancien et le nouveau cohabitent sous diverses formes, cette révolution a permis de créer une rupture avec le passé, et ouvre de nouvelles perspectives de coopération pour le Système des Nations Unies dans son ensemble et pour le PNUD en particulier. Cette rupture se situe au moins à deux niveaux : i) politique, avec la fin du parti unique qui rend possible l'émergence, pour la première fois, d'un système politique pluraliste qui mérite d'être

[59] Historiquement, les évènements sociaux les plus importants furent le mouvement social de janvier 1978 opposant le Gouvernement et l'UGTT, la « révolte du pain » de janvier 1984 lors de l'augmentation des prix des produits céréaliers puis, en juin 2008, la révolte de la région de Gafsa.

accompagné ; et ii) économique, avec l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques fondées sur l'équité sociale et la saine compétition, à même de concilier les exigences de la compétitivité de l'économie tunisienne avec la création d'emplois pour la jeunesse tunisienne.

5.2 RECOMMANDATIONS

Sur la base de ses constats et des nouvelles opportunités ouvertes par la révolution du 14 janvier 2011, et en se fondant sur les avantages comparatifs du PNUD dans le respect des droits humains, la promotion du développement humain et le développement de la culture d'évaluation et de transparence, l'ERAD propose les recommandations suivantes.

Recommandation n°1 : pour les années à venir, le PNUD devra considérer la gouvernance démocratique comme prioritaire, afin d'aider à l'émergence d'un nouveau système politique pluraliste et appuyer la mise en place et le renforcement des capacités des nouvelles institutions démocratiques.

La Tunisie est entrée dans une nouvelle ère de dialogue entre toutes les forces vives du pays et d'apprentissage de la vie démocratique. Les enjeux stratégiques se résument à la mise en place de nouvelles institutions démocratiques issues d'élections libres et transparentes, qui encouragent la séparation et l'équilibre entre les trois pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Les médias d'information et de communication, libérés du monopole de l'État, devront accompagner cette ouverture vers une information libre et pluraliste. Quant aux organisations de la société civile, elles devront redéfinir leurs relations avec l'État.

Le PNUD, de par sa neutralité et l'universalité des valeurs qu'il défend, peut susciter l'intérêt des partenaires de développement de la Tunisie autour d'un programme ambitieux d'accompagnement du processus démocratique. Ses appuis en matière de gouvernance pourraient concerner le Parlement, les gouvernorats, le système judiciaire, la société civile, les médias, les organismes chargés de la lutte contre la corruption, et la mise en place de mécanismes de prévention et de résolution des conflits sociaux et politiques.

L'aide du PNUD devrait concerner le renforcement des capacités des nouvelles institutions démocratiques, les espaces de dialogue entre la société civile et l'État et les valeurs liées au respect des droits de l'homme et l'égalité homme-femme. L'objectif stratégique des futurs programmes pourrait s'inscrire dans une vision à double échéances : i) à court et moyen terme, l'appui au processus de transition démocratique ; et ii) à moyen et long terme, le renforcement des capacités des nouvelles institutions de la république. Il s'agirait de redonner un contenu à des valeurs minorées et bafouées depuis plusieurs décennies – justice, dignité (notamment par l'emploi), citoyenneté – et d'augmenter les opportunités pour toutes les catégories de la population d'exercer une liberté chèrement acquise.

Toutefois, la promotion de la gouvernance démocratique ne devrait pas faire oublier la nécessité de continuer à apporter un soutien au secteur de l'environnement et du développement durable, qui constitue à la fois une garantie de la consolidation du processus démocratique et une condition de l'épanouissement de la population tunisienne.

Recommandation n°2 : l'approche programme, initiée en 2007 par le PNUD, devrait être étendue à tous les projets, ce qui aiderait à créer une masse critique d'effets et d'impacts et à promouvoir une nouvelle culture d'évaluation, de reddition des comptes et l'intégration des dimensions environnementale et sociale dans les politiques sectorielles.

La Tunisie devra approfondir ses politiques sectorielles si elle entend un jour rattraper les pays avancés. Elle aura aussi à relever les défis de la création d'emplois dans toutes les régions, en appuyant les secteurs porteurs d'innovation. Dans ce contexte, le PNUD devra :

- contribuer, sur des bases partenariales renforcées et institutionnalisées avec le MDCI,

ministère clé dans l'impulsion des orientations stratégiques et des politiques sectorielles, à l'élaboration d'un modèle de croissance à fort contenu d'innovations, de technologies et d'emploi, à l'atteinte des « OMD + », et au développement humain et durable ;

- aider à concevoir des programmes régionaux de développement pour faire rattraper le retard aux gouvernorats les plus défavorisés. Ces programmes devraient émaner des régions elles-mêmes et se fonder sur des analyses multisectorielles. Cela permettrait l'élaboration d'une carte des priorités régionales avec des objectifs et des engagements financiers clairement définis (sous forme de contrat-programme pluriannuel par exemple), à établir conjointement avec le Gouvernement central ;
- se positionner comme partenaire stratégique du MDCI dans l'élaboration d'une stratégie nationale de gestion de l'aide, tenant compte de la stratégie nationale de coopération Sud-Sud, pour une utilisation plus efficace et plus transparente des ressources et des deniers publics dans les efforts de développement ;
- être plus présent aux côtés du Gouvernement pour approfondir les instruments et les politiques budgétaires de redistribution afin de réduire les inégalités de revenus et les disparités régionales, de promouvoir de nouveaux mécanismes de dialogue entre partenaires sociaux, de généraliser la couverture sociale et d'assurer la durabilité des systèmes de retraite ;
- conserver le volet gouvernance administrative, avec des stratégies d'application plus efficaces, et le volet environnement, en améliorant la gouvernance environnementale à la base (agenda 21, bilan carbone des grandes villes, valorisation participative des écosystèmes, etc.) et la gestion durable des ressources naturelles ;
- mettre l'accent sur le renforcement des capacités de l'appareil statistique de l'Institut national de statistiques (INS), pour l'élaboration et la diffusion d'indicateurs OMD et développement humain régionalisés, ce qui aiderait le Gouvernement à affiner ses interventions et à corriger les inégalités régionales.

Recommandation n°3 : le PNUD devrait aider le Gouvernement à approfondir les problématiques portant sur l'emploi et sur les défis posés par la mondialisation à l'économie tunisienne, et à développer des programmes porteurs d'innovation et d'accès aux savoirs.

Le PNUD devrait continuer à mettre l'accent sur des activités innovantes susceptibles d'opérer des mutations dans les systèmes de production (nouvelles technologies, stratégies industrielles revisitées, énergie, environnement, eau, etc.), ainsi que sur l'amélioration et l'adaptation aux exigences du marché de la formation des ressources humaines, en soutenant un processus de révision de la politique d'éducation et de formation.

Dans le cadre des OMD et du développement humain, le PNUD pourrait étendre son aide à l'emploi, dans le cadre d'une vision globale se servant d'une nouvelle grille de lecture des politiques de promotion de l'emploi. Il s'agirait d'assister le Gouvernement dans son effort d'évaluation des politiques de l'emploi, en partenariat avec le BIT et la Banque mondiale, et de promotion de plans de développement au niveau des régions de Gafsa et du Kef ; le PNUD pourrait aussi développer une stratégie de mobilisation des ressources (État, secteur privé, secteur bancaire, PTF) et d'appui-conseil aux deux régions bénéficiaires pour des programmes pluriannuels gérés directement par la région, à travers un mécanisme financier décentralisé sous forme d'un « Fonds régional de développement économique et social ». Ce fond pourrait comprendre des composantes portant sur l'investissement et sur le renforcement des capacités.

Recommandation n°4 : le PNUD devrait améliorer son système d'appui-conseil pour mieux accompagner le renforcement des capacités, compte tenu de l'accélération des mutations des systèmes productifs.

En partenariat avec d'autres agences du SNU, le PNUD devrait améliorer la qualité de ses expertises quant à la définition et à l'évaluation des politiques publiques ainsi que pour les questions de plaidoyers. Les principales recommandations à ce niveau sont :

- mettre en place, au sein du Bureau du PNUD/Tunis, un mécanisme à même d'aider le Bureau à construire une vision stratégique quant aux questions de fonds les plus pertinentes à l'heure actuelles, telles que les crises politiques ou financières, la précarisation de certains acquis sociaux, le changement climatique, etc. ;
- consolider les partenariats avec l'université, l'ENA et les centres de recherche sur les thèmes prévus par le CPAP;
- développer des partenariats avec d'autres agences du SNU et des organismes internationaux aux capacités reconnues : UNDESA pour les questions de gouvernance, Fonds des Nations Unies pour l'équipement (FENU) pour la Micro-finance, etc. ;
- revoir le statut des chargés de programme PNUD pour permettre au Bureau de disposer de compétences en mesure de rehausser son image auprès du Gouvernement et des PTF ;
- mettre en réseau les compétences internes des trois Bureaux du Maghreb pour mieux capitaliser les expériences et développer les échanges d'expertises;
- revoir les stratégies d'appui du PNUD siège et du Centre régional du Caire et établir une feuille de route annuelle prévoyant les besoins d'expertises à combler en utilisant des profils maîtrisant à la fois les thématiques concernées et la langue française).

Recommandation n°5 : le PNUD devrait améliorer la conception et la réalisation de ses interventions, et mettre en place un système efficace de suivi et évaluation lui permettant de tirer les leçons apprises et de capitaliser les bonnes pratiques.

La conception et la mise en œuvre des projets peuvent-être améliorées par une meilleure définition des objectifs spécifiques, des résultats escomptés et de leurs indicateurs de suivi, au regard des ressources potentielles et d'une analyse approfondie de la dynamique des acteurs et des systèmes nationaux de suivi-évaluation, pour le choix de partenariats et les mesures d'accompagnement nécessaires.

Les performances des projets sont aussi tributaires d'une stratégie opérationnelle élaborée sur le long terme et ajustée annuellement, avec une approche de mise en œuvre claire, une définition des termes de référence, une anticipation des mesures d'accompagnement, une définition des stratégies de sortie et de pérennisation des résultats, ainsi qu'une meilleure prise en compte des risques au moment de la formulation et de la mise en œuvre des projets.

Le PNUD devrait adopter tous les outils prévus à cet effet par l'approche de gestion axée sur les résultats. Il devrait mettre en place un dispositif d'ensemble concernant les effets du CPAP permettant des synthèses ou des rapports annuels consolidés de chacun des effets pour aboutir à une vision synoptique des progrès accomplis mais aussi des faiblesses constatées. À l'heure actuelle, le rapportage s'arrête à l'échelle des projets et de leurs activités, et ne confère pas une vue d'ensemble du programme.

Enfin, le PNUD devrait renforcer le suivi sur le terrain par des visites régulières et des missions ponctuelles d'appui technique. Il devrait revoir ses stratégies d'intervention et de coordination des projets conjoints, comme ceux sur l'emploi et la mortalité maternelle qui connaissent des difficultés de coordination et des retards dans la mise en œuvre. Une coordination plus efficace des activités des projets créerait plus de synergies et d'entente entre les programmes et les partenaires, ce qui résoudrait le cloisonnement actuel entre les programmes gouvernance et environnement et avec le service financier du PNUD.

Recommandation n°6 : en accord avec le Gouvernement, le PNUD devrait mettre en place un plan d'action pour que les modalités d'exécution des projets passent progressivement à la NEX permettant ainsi une meilleure appropriation nationale et une réelle concentration du PNUD sur ses fonctions stratégiques concernant les questions de développement.

Le PNUD devrait analyser les conditions nécessaires pour appliquer les procédures NEX dans leur intégralité afin de mieux responsabiliser les partenaires nationaux et de manière à consacrer ses ressources humaines à des appuis plus substantifs et conceptuels.

Recommandation n°7 : Le PNUD devrait adopter une stratégie claire et opérationnelle de développement des partenariats techniques et financiers plus larges et ouverts au secteur privé et à la société civile.

Le PNUD, en partenariat avec la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, l'U.E et les autres PTF, devrait s'efforcer d'associer le secteur privé et à la société civile à la réflexion portant sur les principaux défis (gouvernance, inégalités régionales, droits de l'homme, professionnalisation des médias, emploi et amélioration du système d'éducation et de formation).

Recommandation n°8 : le PNUD, de concert avec les autres agences du système des Nations Unies, devrait consolider et élargir ses actions de plaidoyers et ses appuis aux réseaux sociaux à la base en ce qui concerne certains thèmes transversaux importants, tels le VIH/SIDA, le genre ou les violences faites aux femmes.

À la forte volonté politique constatée depuis l'indépendance d'améliorer le statut de la femme s'opposent le poids des résistances au changement de la société tunisienne. Compte tenu de l'évolution du contexte politique, le SNU devrait favoriser la participation de la femme à la vie publique, l'élimination de toutes formes de discrimination, et la lutte contre les violences faites aux femmes par un appui aux médias pour valoriser l'image et le respect de la femme dans la société, ainsi qu'une sensibilisation aux textes légaux auprès des partis politiques, des organisations de défense des droits de l'homme, du système pénitentiaire, des forces de sécurité, du système judiciaire et de l'Ordre des avocats.

En matière de lutte contre le VIH/SIDA, le PNUD pourrait s'investir davantage auprès des organisations de la société civile afin qu'elles soient mieux à même de lutter contre le VIH/SIDA aussi bien sur le plan du plaidoyer, de la prestation de services que de l'information.

Annexe 1

TERMES DE MANDAT

1. INTRODUCTION

Le Bureau d'évaluation (BE) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) réalise périodiquement des évaluations des résultats des activités de développement. Ces évaluations, appelées « Assessment of Development Results : ADR[60] », visent à recueillir des faits permettant l'examen des activités. Elles sont effectuées dans le cadre des dispositions générales prévues par la Politique d'évaluation du PNUD.[61] Les objectifs généraux d'un ADR sont les suivants :

- fournir un appui concret à l'Administrateur, à qui il incombe de rendre des comptes dans ses rapports adressés au Conseil d'administration du PNUD;
- promouvoir une plus grande responsabilité du PNUD par rapport aux parties prenantes et aux partenaires nationaux bénéficiant d'un programme de pays;
- faire office d'assurance-qualité pour les interventions du PNUD dans le pays;
- contribuer à la formation aux niveaux interne, régional et national.

Le BE réalisera un ADR en Tunisie au cours de l'année 2010. Cette évaluation fournira des éléments pour l'élaboration d'un nouveau programme de pays, qui sera mis en œuvre par le Bureau de pays et les parties prenantes nationales concernées.

2. CONTEXTE NATIONAL ET PROGRAMME DU PNUD

La Tunisie est un pays à revenu intermédiaire de 10,3 millions d'habitants. Selon l'indice de développement humain du PNUD (0,769) elle se classe au 98ème rang sur 182 parmi les pays où les donnés sont disponibles. La possibilité d'atteindre ou dépasser les cibles définies au niveau mondial pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) avant l'année 2015 est prometteuse, à l'exception de celle relative à la mortalité maternelle. La Tunisie reste l'un des pays les plus économiquement compétitifs du continent africain et continue à adopter de nombreuses reformes et programmes visant à améliorer son intégration à l'économie mondiale compétitive. Malgré ses efforts, les défis économiques et sociaux restent présents; notamment les demandes additionnelles d'emploi, le taux de chômage qui augmente, et la répartition inégale des richesses.[62]

La politique de développement économique et social du pays s'est articulée autour du Xème Plan de développement national (2002-2006), et du XIème Plan de développement national (2007-2011).

À partir de 2002, le PNUD-Tunisie a approuvé deux documents stratégiques pour la Tunisie, qui constituent la référence stratégique pour cette évaluation : le Cadre de coopération de pays (CCF) pour la période 2002-2006 et le Document de programme de pays (2007-2011), qui se fonde sur le Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD/UNDAF) (2007-2011).

Le Document de programme de pays (2007-2011) a été développé pour contribuer aux trois effets du PNUAD/UNDAF, comme suit : i) la gestion de l'intégration dans l'économie mondiale ; ii) le renforcement de l'équité et de la qualité des services

60 Dans ces Termes de mandat, l'acronyme anglais ADR est utilisé en lieu et place de l'acronyme français ERAD (Evaluation des résultats des activités de développement).

61 www.undp.org/eo/documents/Evaluation-Policy.pdf

62 UNDP country programme document (2007-2011), Country profile 2008 Tunisia, Economic Intelligence Unit, HDR 2009, Rapport national sur les objectifs du millénaire pour le développement (ONU) 2004.

dans un perspective de réduction des vulnérabilités, et enfin ; iii) l'intégration et la participation des jeunes et adolescents au processus de développement, et la promotion de l'emploi.

3. OBJECTIFS, CHAMP ET MÉTHODOLOGIE

L'ADR en Tunisie doit atteindre notamment les objectifs suivants :

- fournir une évaluation indépendante des progrès réalisés par rapport aux résultats identifiés dans les documents de programmation du PNUD; dans certains cas, l'ADR mettra également en exergue les résultats non planifiés (positifs ou négatifs) et les occasions manquées ;
- analyser la valeur ajoutée du PNUD en réponse aux besoins nationaux et aux changements intervenus dans le contexte national du développement ;
- présenter les résultats principaux, tirer les enseignements-clés et fournir une série de recommandations à l'équipe de direction, en vue de la préparation de la stratégie du prochain programme de pays.

L'ADR examinera l'expérience du PNUD en Tunisie ainsi que sa contribution au règlement des problèmes sociaux, économiques et politiques. Elle portera sur le programme de pays en cours (2007-2011) et sur celui qui l'a précédé (2002-2006). L'évaluation mettra probablement l'accent sur les interventions les plus récentes, en raison notamment de la meilleure disponibilité des données. Cependant, elle devra également s'efforcer d'examiner l'élaboration et la mise en œuvre des activités du PNUD depuis le début de la période. L'identification des données d'évaluation et des contraintes potentielles interviendra durant la mission d'orientation (voir section 4 pour de plus amples informations sur ce processus).

La méthode générale suivra les directives sur l'ADR[63] et le nouveau manuel de méthodologie que le BE est actuellement en train d'élaborer. Il s'agit d'examiner l'ensemble des activités et des programmes mis en œuvre par le PNUD au cours de la période concernée par l'évaluation, afin de mesurer leur contribution au développement du pays. L'ADR en évaluera les principaux résultats – planifiés ou non, positifs et négatifs, intentionnels ou non intentionnels. Elle englobera l'aide du PNUD, financée à partir des ressources de base (TRAC) et d'autres ressources, ainsi que des projets régionaux et globaux (Small Grants Programme ou SGP), mises en œuvre pas le PNUD en Tunisie.

L'évaluation comprend deux éléments principaux : l'analyse des résultats des activités de développement et le positionnement stratégique du PNUD.

RÉSULTATS DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT

L'évaluation des activités de développement supposera un examen général du portefeuille de programmes durant le cycle actuel de programmation et le précédent. Cet examen portera sur les éléments suivants : les résultats de développement et la contribution qu'y ont apportés les interventions-clés du PNUD; l'évolution des résultats obtenus par le programme en cours; les facteurs influençant ces résultats (positionnement et capacités du PNUD, partenariats, appui politique); la contribution du PNUD au développement (à la fois sur le plan politique et par rapport à la mobilisation); les liens intersectoriels ainsi que le rapport des différents secteurs avec les OMD et le PNUAD. L'analyse des résultats des activités de développement permettra d'identifier les défis et les stratégies des futures interventions.

Outre l'utilisation des informations disponibles, l'évaluation décrira et analysera les réalisations par rapport aux résultats anticipés, ainsi que les liens entre activités, produits et résultats. Elle permettra de qualifier, avec un degré raisonnable de plausibilité, la contribution du PNUD au développement du pays. L'ADR devra tenir compte de trois critères essentiels pour apprécier

[63] www.undp.org/evaluation

la conception, la gestion et la mise en œuvre des interventions :[64]

Pertinence thématique : La formulation des interventions est-elle pertinente, compte tenu des stratégies nationales, des enjeux de développement et du mandat du PNUD ? Les approches des interventions sont-elles inspirées par les « bonnes pratiques » reconnues au niveau national et international?

Efficacité : Le programme du PNUD a-t-il accompli les objectifs fixés et atteint les résultats escomptés? Quelles sont ses forces et ses faiblesses? Quels résultats non planifiés ont été obtenus? Doit-il continuer dans la même direction ou réviser ses principes fondamentaux en vue du nouveau cycle?

Efficience : Avec quel succès le PNUD a-t-il utilisé ses ressources (humaines et financières) pour apporter sa contribution? Qu'est-ce qui pourrait être fait pour assurer une utilisation plus efficiente des ressources dans le contexte spécifique du pays ou de la sous-région?

Durabilité : Le PNUD a-t-il apporté une contribution durable aux résultats des activités de développement? Les bénéfices découlant de ses interventions sont-ils pris en main par les parties prenantes nationales une fois l'intervention terminée?

Dans le cas du programme du PNUD en Tunisie, l'analyse des résultats des activités de développement sera faite à partir d'un examen plus détaillé d'un échantillon de 20 projets (*à déterminer lors de la mission d'orientation*) représentatifs des principaux domaines d›intervention du PNUD en Tunisie. L›échantillonnage sera fait lors de la mission d›orientation (voir plus bas). Il sera aussi nécessaire de prendre en compte d›autres activités qui ne correspondent pas aux projets spécifiques (par exemple des activités de concertation, coordination, plaidoyer, gestion des connaissances) et quelques activités au niveau régional auxquelles le PNUD a participé.

L'ADR déploie des efforts particuliers pour examiner la contribution du PNUD au renforcement des capacités, à la gestion des connaissances et à l'égalité des sexes ou aux droits de l'homme d'une manière plus générale.

POSITIONNEMENT STRATÉGIQUE

L'évaluation ciblera également le positionnement stratégique du PNUD du point de vue de l'organisation et par rapport aux priorités de développement du pays. Cette analyse portera sur les éléments suivants : i) la place occupée par le PNUD dans l'espace de développement et le contexte politique de la Tunisie ; ii) les stratégies utilisées par le Bureau de pays pour renforcer la position du PNUD dans l'espace de développement et lui établir une place dans les principaux domaines de pratique ; iii) l'appui politique du PNUD et ses initiatives de mobilisation des autres parties prenantes, à la lumière des résultats des activités de développement dans le pays. L'évaluation permettra en outre d'analyser un ensemble de critères essentiels liés au positionnement stratégique du PNUD :

- **pertinence des programmes et réactivité** : Rôle levier du PNUD dans l›appui aux stratégies et politiques nationales. Equilibre entre les interventions au niveau macro (Gouvernement central) et au niveau micro (communautés, institutions locales). Capacité du PNUD à répondre aux changements du contexte national et aux demandes d›urgence de ses partenaires, sans pour autant perdre sa focalisation sur ses objectifs de longue période.
- exploitation des réseaux et de l›expérience du PNUD : Dans quelle mesure le PNUD a-t-il exploité son réseau global, ses connaissances et expérience afin d›apporter des solutions et de nouvelles approches conceptuelles ? Dans quelle mesure le PNUD a-t-il profité de l›expérience et des caractéristiques de ses partenaires actuels et potentiels (en termes de ressources, capacités techniques) ? Le PNUD

[64] La méthodologie de l'ADR est en phase de finalisation et la définition exacte des critères pourra être modifiée.

a-t-il aidé le Gouvernement à tirer profit de la coopération Sud-Sud ?

- promotion de valeurs des Nations Unies à partir d'une perspective de développement humain : Rôle du PNUD en tant que partenaire substantif des autorités nationales dans le dialogue politique sur des thèmes sensibles. Contribution du PNUD à l'égalité des sexes. Capacité du PNUD à s'engager dans la discussion et dans des initiatives en matière d'équité socio-économique et de cibler les actions sur les pauvres et les groupes exclus.

Pour ce qui concerne les réseaux et partenariats du PNUD en Tunisie, l›ADR ne devrait pas se limiter aux partenariats avec les institutions gouvernementales et les donateurs, mais inclure aussi la société civile, le secteur privé.

L'évaluation examinera également les aspects de gestion des programmes, dans la mesure où ils peuvent apporter des éclairages sur l›efficacité et l›efficience pour ce qui est d'atteindre des résultats. Ceci pourrait inclure par exemple : i) structure du Bureau, staffing ; ii) systèmes de contrôle de qualité des projets ; iii) suivi et évaluation ; iv) gestion des connaissances ; v) communication et vi) questions de synergie avec le Centre régional du Caire.

4. MÉTHODES ET APPROCHES D'ÉVALUATION

COLLECTE DES DONNÉES

Pour la collecte des données, l'évaluation utilisera de nombreuses méthodes : examen de documents, ateliers de travail, entretiens en groupe ou individuels (tant au siège qu'au Bureau de pays), visites sur le terrain et enquêtes. Sa nature précise sera déterminée au cours de la mission d'orientation et détaillée dans le rapport préliminaire[65].

Suivant l'exemple d'autres ADR, l'équipe d'évaluation commencera par effectuer une revue de la documentation. Elle se rendra ensuite sur le pays pour une mission d'orientation et sélectionnera un échantillon représentatif des projets du PNUD et d'autres activités, y compris des activités réalisées au niveau régional. Ceci sera fait en consultation avec le Bureau du PNUD. L'échantillon devrait aussi prendre en compte : i) un mélange de projets d›appui institutionnel et de projets de terrain ; ii) des projets de modalité de réalisation nationale et de réalisation directe ; iii) des projets avec et sans évaluation.

Des entretiens individuels et collectifs ainsi que des visites de terrain seront organisés au sein de la mission principale avec des informateurs-clés.

VALIDATION

L'équipe d'évaluation utilisera des méthodes variées, dont la triangulation, pour valider les données. Les méthodes précises de validation seront détaillées dans le rapport préliminaire.

PARTICIPATION DES PARTIES PRENANTES

L'évaluation permettra d'identifier les principales parties prenantes, dont les représentants des instances gouvernementales, de la société civile et du secteur privé, les agences des Nations Unies, les organisations multilatérales, les donateurs bilatéraux et les bénéficiaires. En vue de faciliter cette approche, l'ADR fera un recensement de toutes les parties prenantes, que celles-ci travaillent directement avec l'ADR ou non.

5. PROCESSUS D'ÉVALUATION

Les directives concernant l'ADR prévoient que le processus d'évaluation peut être divisé en trois phases, chacune d'elles comportant plusieurs étapes.

PHASE 1. PRÉPARATION

- **Examen sur documents** – Il est effectué initialement par le BE (identification, collecte et cartographie de la documentation pertinente et des autres données), puis poursuivi par l'équipe d'évaluation. Cet examen

[65] La mission d'orientation et le rapport préliminaire sont décrits à la section 5, consacrée au processus d'évaluation.

comprend la documentation générale relative au développement et au pays. Il fournit une vue d'ensemble du programme du PNUD sur la période considérée.

- **Cartographie des parties prenantes** – Ce recensement des acteurs concernés par l'évaluation est réalisé dans le pays. Il comprend les parties prenantes de l'État et de la société civile, y compris celles qui ne sont pas des partenaires du PNUD. La cartographie met également en évidence les relations existant entre ces différents groupes.
- **Réunions préliminaires** – Il s'agit d'entretiens et de discussions qui ont lieu au siège du PNUD avec le BE (processus et méthode), le Bureau régional des états arabes du PNUD (RBAS) et les autres services concernés, comme le Bureau des politiques de développement (BDP), ou encore des missions des Nations Unies.
- **Mission préparatoire (5 jours)** – Effectuée par le chargé d'évaluation (task manager) afin de présenter ce qu'est l'évaluation au Bureau pays du PNUD, au Gouvernement et aux principaux partenaires. Durant cette évaluation, le chargé d'évaluation considérera aussi le rôle des autorités nationales (voir plus bas), la composition de l'équipe d'évaluation, et la composition du groupe de référence.
- **Briefing au siège du PNUD, NY** (2-3 jours) – Le Chef d'équipe d'évaluation se rendra au siège du PNUD pour des discussions avec l'équipe du Bureau d'évaluation, le chargé de l'ADR (BE) et le RBAS et des départements concernés du BDP. Ce briefing à New York permettra au Chef d'équipe de se familiariser avec des méthodes et objectifs de l'ADR et le contexte et les programmes du PNUD et du system des NY en Tunisie.
- **Mission d'orientation (une semaine)** – Le Chef d'équipe d'évaluation, en collaboration avec des membres d'équipe, se rendra sur place avec les objectifs suivants :
  - identifier et recueillir davantage de documentation;
  - valider la cartographie des programmes de pays;
  - recueillir les points de vue des principales parties prenantes sur les questions-clés devant être examinées;
  - régler les aspects logistiques de la mission principale, notamment son calendrier;
  - définir les méthodes appropriées de collecte et d'analyse des données;
  - traiter des questions de gestion concernant la suite du processus d'évaluation, y compris la division du travail entre les membres d'équipe;
  - s'assurer que le Bureau de pays et les principales parties prenantes comprennent les objectifs, la méthode et le processus de l'ADR.
- Rapport préparatoire – Un premier rapport succinct sera élaboré. Il fournit des informations sur la conception et le plan d'évaluation final, le contexte de l'ADR, les principales questions à aborder, la méthodologie détaillée, les sources d'information, les instruments prévus pour la collecte des données, la conception de l'analyse des données et la forme à respecter pour l'établissement du rapport.

PHASE 2. RÉALISATION DE L'ADR ET RÉDACTION DU RAPPORT D'ÉVALUATION

Mission principale de l'ADR (14 jours pour la collecte des données, 7 jours pour l'analyse et 2 jours pour le débriefing) – Cette mission de 23 jours à peu près, menée par une équipe d'évaluation indépendante, se focalisera sur la collecte et la validation des données. L'équipe se rendra sur le terrain pour visiter les sites de projets significatifs qui auront été identifiés lors de la mission d'orientation. Pendant la dernière semaine de la mission principale, l'équipe d'évaluation se focalisera sur l'analyse des données collectées et elle les groupera par questions principales de l'ADR. Une étape finale importante de ce processus sera une réunion au cours de laquelle les résultats

préliminaires et les recommandations indicatives de l'ADR seront expliqués au Bureau de pays du PNUD et aux parties prenantes.

- **Analyse et établissement du rapport** – Dans un délai de trois semaines après avoir quitté le pays, l'équipe d'évaluation établira un projet de rapport, dans lequel elle analysera les informations recueillies. Le rapport fera également l'objet d'un examen technique effectué par le BE et d'un examen réalisé par des experts externes.
- **Examen** – Le projet sera soumis aux principaux clients (dont le Bureau pays du PNUD, le RBAS et le Gouvernement) qui pourront apporter des corrections factuelles. Leurs points de vue et leurs interprétations seront incorporées dans le document. Le BE préparera une liste de vérifications, afin de montrer la manière dont il a tenu compte des commentaires recueillis. Le Chef d'équipe d'évaluation, en étroite coopération avec le chargé de projet du BE, finalisera le rapport d'ADR sur la base de ces examens.
- **Atelier final des parties prenantes (Stakeholder workshop)** – Une rencontre sera organisée avec les principales parties prenantes en vue de présenter les résultats de l'évaluation et d'examiner les moyens de réaliser des progrès en Tunisie. Le principal objectif de la réunion est de faciliter l'adhésion des acteurs nationaux, afin qu'ils puissent tirer profit des enseignements et des recommandations du rapport. Il s'agit également de renforcer l'appropriation nationale du processus de développement et la responsabilité que doivent assumer les parties prenantes dans les interventions du PNUD.

PHASE 3. SUIVI

- **Réponse de la Direction** – Le Bureau de pays est responsable de préparer une réponse de la Direction à l'ADR en consultation avec des partenaires nationaux. En tant qu'unité exerçant un contrôle, le Bureau régional sera chargé d'accompagner et de superviser la mise en œuvre des actions de suivi, par la base de données (ERC) en ligne.
- **Communication** – Le rapport et le dossier de l'ADR paraîtront en versions imprimée et électronique. Le rapport d'évaluation sera mis à la disposition du Conseil d'administration du PNUD au moment où celui-ci devra approuver un nouveau Document de programme de pays. Le public pourra consulter le rapport et la réponse de la Direction sur le site Internet du PNUD[66] et la base de données publique.[67]

6. DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE GESTION

LE BUREAU DE L'ÉVALUATION (BE) DU PNUD

Le chargé de projet du BE gérera l'évaluation. Elle assurera la coordination et la liaison avec le Bureau régional, les autres unités concernées au siège et l'équipe dirigeante du Bureau pays. Le BE signera un contrat avec un assistant de recherche qui l'aidera à réaliser l'examen initial. Elle engagera également un assistant de programme qui s'occupera des questions logistiques et administratives. Le BE prendra en charge tous les coûts directement liés à la réalisation de l'ADR. Cela comprend la participation du Chef d'équipe et des consultants, la recherche préliminaire et la publication du rapport final. Le BE couvrira également les coûts de tout atelier de travail organisé avec les parties prenantes dans le cadre de l'évaluation.

L'ÉQUIPE D'ÉVALUATION

L'équipe sera constituée de trois membres :

- le chef d'équipe de consultants aura la responsabilité générale de fournir des orientations et une direction; il coordonnera le projet de rapport et le rapport final;

[66] www.undp.org/evaluation

[67] erc.undp.org

- Deux spécialistes (membres d'équipe) apporteront leur expertise dans les domaines principaux de l'évaluation (l'énergie et l'environnement- E&E et le développement économique).

Le Chef d'équipe doit avoir des capacités avérées en matière de réflexion stratégique, de conseil politique et d'évaluation de programmes complexes sur le terrain. Tous les membres d'équipe doivent avoir une connaissance des questions de développement en Tunisie.

L'équipe d'évaluation sera appuyée par un assistant de recherche, basé au Bureau de l'évaluation à New York. Le chargé de projet du BE aidera l'équipe à concevoir l'évaluation et participera à la mission d'orientation. Durant l'élaboration du premier rapport et du rapport final, elle fournira régulièrement des indications destinées à l'assurance-qualité. Le chargé de projet du BE également participera à la mission principale pendant la 4ème semaine.

L'équipe d'évaluation travaillera selon les normes du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (UNEG) et adhérera à son Code de conduite éthique.[68] L'évaluation sera soumise à un processus de contrôle de qualité interne par le BE du PNUD. Le rapport sera aussi revu par un *réviseur externe et indépendant*[69] afin d'assurer une haute qualité du produit final.

LE BUREAU DE PAYS DU PNUD

Le Bureau de pays appuiera l'équipe d'évaluation dans ses contacts avec les principaux partenaires. Il lui fournira toutes les informations nécessaires sur les activités du PNUD dans le pays et contribuera à organiser une réunion des parties prenantes à la fin du processus d'évaluation (tous les entretiens sont mises en œuvre en l'absence du Bureau de pays pour assurer l'indépendance du processus de l'ADR). Au besoin, il pourra être également appelé à fournir un appui logistique supplémentaire à l'équipe, comme l'organisation de réunions ou de visites sur le terrain. Le Bureau de pays apportera principalement une contribution en nature (par exemple la mise à disposition de Bureaux pour l'équipe d'évaluation), mais le BE couvrira les coûts de transport locaux.

En vue de la mission d'orientation, l'équipe d'évaluation demandera au Bureau de pays de lui fournir les éléments suivants : i) une première carte des parties prenantes au programme du PNUD ; ii) une courte note (2-3 pages au maximum) identifiant les principaux changements stratégiques du PNUD en Tunisie et les facteurs principaux à l›origine de ces changements ; iii) une courte liste de personnes-clés, au sein du Gouvernement et des organisations internationales, qu'il conviendra de contacter durant la mission d›orientation ; iv) les documents de référence sur le programme ; v) une liste complète des projets et programmes appuyés par le PNUD durant la période couverte par l'évaluation, ainsi que des indications sur les activités qui ont constitué des priorités stratégiques.

LE RÔLE DES AUTORITÉS NATIONALES ET DES MEMBRES DU GROUPE DE RÉFÉRENCE

A partir de 2010, le Bureau de l'évaluation du PNUD essaie de renforcer l'implication des autorités nationales dans la conduite des ADR tout en assurant l'indépendance du processus de l'évaluation et de ses résultats. Les autorités nationales et d'autres membres du groupe de référence (à déterminer), y compris les donateurs, la société civile, etc., pourraient être invitées à jouer un rôle élargi, qui pourrait consister à : i) former un groupe de référence national ; ii) fournir leurs commentaires et suggestions sur les termes de référence de l'ADR ; iii) participer à une réunion introductive lors de la mission d›orientation pour expliquer leurs priorités

[68] Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (UNEG) : *Normes d'évaluation applicables dans le système des Nations Unies (avril 2005) et Règles d'évaluation applicables au sein du système des Nations Unies* (avril 2005).

[69] Les réviseurs externes et indépendants ne sont pas membres de l'équipe d'évaluation. Leur rôle est de vérifier la qualité du rapport et de donner des suggestions en vue de son amélioration. Pour éviter les conflits d'intérêts, les réviseurs externes ne doivent pas participer directement à l'établissement des politiques, ni à la conception, à la réalisation ou à la gestion des activités faisant l'objet de l'évaluation, que ce soit avant, pendant ou après l'évaluation.

et intérêts à l›équipe de l›ADR ; iv) participer au *débriefing* lors de la conclusion de la mission principale ; v) fournir leurs commentaires écrits sur le projet de rapport d'évaluation et ; vi) participer à l'atelier final de validation à la conclusion du processus de l'évaluation.

7. PRODUITS ATTENDUS

Les produits attendus de l'équipe d'évaluation sont les suivants :

- Contribution pour la rédaction d'un rapport préparatoire ou « inception report » (quinze pages au maximum) avec la matrice évaluative (evaluation matrix) ;
- contributions pour la rédaction d'un rapport final général sur l'évaluation des résultats des activités de développement en Tunisie (cinquante pages au maximum, plus annexes);

Les projets et la version finale du rapport de l'ADR seront fournis en français. Le document sera publié en français et en anglais.

9. RESPONSABILITÉS DES MEMBRES DE L'ÉQUIPE

Les membres de l'équipe seront responsables des activités suivantes :

- Participer à la mission d'orientation, à la mission principale, et l'atelier final à Tunis ;
- Contribuer à la rédaction du rapport préparatoire « inception report » suite à la mission d'orientation ;
- Contribuer à la rédaction du rapport final. Chaque membre d'équipe sera responsable des thèmes (à déterminer lors de la mission d'orientation).

Le Bureau d'évaluation (BE) s'assura la qualité des processus et produits de l'ADR, et le rapport sera publié comme le rapport du BE (au nom du BE) car c'est une évaluation indépendante, mise en œuvre par le BE.

8. CALENDRIER (PROVISOIRE)

Activité	Date prévue
Premier projet des termes de référence partagés avec PNUD-Tunisie	mai 2010
Mission préparatoire en Tunisie par le chargé du BE	21-25 juin
Revue de la documentation	septembre
Briefing au BE à New York (le chef d'équipe)	vers 1 septembre
Mission d'orientation (tous les membres d'équipe)	13-17 septembre
Projet révisé des termes de référence partagés avec PNUD-Tunisie, RBAS, GdT	22 septembre
Rapport d'orientation au Bureau de l'évaluation	22 septembre
Rapport d'orientation partagé avec PNUD-Tunisie et RBAS	28 septembre
Mission principale et le débriefing (tous les membres d'équipe)	11 octobre – 2 nov.
Documents de travail des consultants remis	15 novembre
Premier projet de rapport remis au BE	20 novembre
Rapports envoyé aux réviseurs externes	1 décembre
Rapport envoyé au PNUD-Tunisie et RBAS	23 décembre
Commentaires PNUD-Tunisie et RBAS	15 janvier 2011
Rapport révisé envoyé au GdT ou GdR	30 janvier
Commentaires du GdT	mi- février
Atelier final à Tunis	fin-février
Total	32 jours

Annexe 2

MATRICE D'ÉVALUATION

Critères/ Sous critères	Questions principales de l'évaluation l'ADR	Ce qu'il faut rechercher	Source et méthodes de collecte de données
D1 Efficacité			
D1.1 Progrès vers l'attente des résultats	• La mise en œuvre du programme a-t-elle contribué à l'atteinte des résultats prévus ?	• Vérifier et analyser des indicateurs quantitatifs de résultats de chaque programme • Mettre en exergue les principales activités ayant contribué de façon significative à l'atteinte des résultats • Mettre en exergue les mécanismes et dispositifs mis en place ayant contribué de façon significative à l'atteinte des résultats • Apprécier la qualité et la portée des résultats atteints à travers une grille d'analyse portant sur les effets d'entrainement d'autres PTF et la reprise de plaidoyers par la partie Gouvernementale	• Collecte des données, entretiens, rencontres et interviews auprès : — Chargés de programmes PNUD — Premier Ministère, MDCI, ITES, Cour des comptes, ANME, ANPE, MAFFEPA — Projets opérationnels, y compris PMF/FEM — Consultation des rapports de réalisation, d'achèvement et d'évaluation des projets
D1.2 Alignement et pertinence des résultats	• Comment les projets et les activités rendent-ils compte des résultats prévus ? • Comment la combinaison des projets et des interventions hors projets contribue-t-elle à maximiser les résultats ?	• Effectivité et performance du système de Suivi et évaluation des projets • Analyse des différents réseaux (Gouvernement et PNUD) de collecte et de traitement des indicateurs • Recherche des informations au niveau des rapports annuels du Système interne de reporting du PNUD (RAOR) • Recherche d'informations sur des réunions multi-acteurs périodiques de bilan (PNUD, SNU, partenaires nationaux) • Examen du système de suivi au sein des unités des programmes du PNUD • Capacités de mobilisation et de partenariats du PNUD au niveau de chaque programme • Recherche des formes de partenariats techniques et financiers • Recherche des activités entreprises hors projets (gestion du savoir, etc.) et leur interaction avec les activités des projets et ce à travers des interventions PNUD ou à travers des partenariats avec d'autres partenaires	• Système de suivi et évaluation de l'UNDAF • ATLAS • Rapports annuels d'activités • RAOAR • Entretiens avec les partenaires

(à suivre)

(suite)

Critères/ Sous critères	Questions principales de l'évaluation l'ADR	Ce qu'il faut rechercher	Source et méthodes de collecte de données
D1 Efficacité			
D1.3 Ciblage des groupes pauvres et défavorisés	• La mise en œuvre du programme a-t-elle eu un impact positif sur les groupes pauvres et défavorisés ? • Comment cet impact a-t-il été réalisé ?	• Examen des indicateurs les plus pertinents liés au cadre et niveau de vie des groupes pauvres et vulnérables, notamment les femmes, cheffes de ménages, en rapport avec les programmes PNUD • Analyse des processus favorisant les changements constatés et de la nature des activités initiées par les programmes • Identification des améliorations potentielles introduites par les projets PNUD sur les conditions de vie des groupes pauvres et défavorisées • Ces améliorations sont elles réalisées directement ou indirectement par le projet PNUD ?	• Études d'impact (INS, Institut d'études quantitatives, MDCI, etc.) • Rapport nationaux OMD • Bilan du XIème plan • Entretiens avec les groupes cibles
D2 Efficience			
D2.1 Efficience dans le management	• Les programmes ont-ils été mis en œuvre dans les délais requis avec les coûts estimatifs nécessaires ? • Le PNUD et ses partenaires ont-ils pris rapidement les mesures nécessaires pour résoudre les questions de mise en œuvre ?	• Le nombre de projets ou composantes ayant accusé du retard dans la mise en œuvre ou au contraire qui ont enregistré un gain de temps • Le nombre de projets ou des composantes des projets ayant connu des surcoûts ou au contraire une réduction des coûts par rapport aux prévisions ou des coûts habituels dans la région ou le pays. • Les mécanismes de pilotages et de coordination des activités des projets • Les décisions et mesures d'ajustement et d'amélioration des mécanismes de mise en œuvre	• Collecte et analyse de : — Plans Annuel de Travail de projets — Rapports annuels d'activités — ATLAS • Documents de projets et les rapports de comités de pilotage des projets à chercher auprès du MDCI et le PNUD • Les correspondances entre le Gouvernement et PNUD • Les entretiens avec les bénéficiaires ou les chefs de projets

(à suivre)

(suite)

Critères/ Sous critères	Questions principales de l'évaluation l'ADR	Ce qu'il faut rechercher	Source et méthodes de collecte de données
D2 Efficience			
D2.2 Efficience programmatique	• Est-ce que les ressources allouées par le PNUD à l'ensemble des activités sont-t-elles suffisantes pour l'atteinte des résultats significatifs ? • Y-a-t-il eu des synergies entre les différentes interventions du PNUD qui ont contribué à réduire les coûts dans le processus d'atteinte des résultats fixés ?	• Analyse de la nature des activités programmées et les coûts requis pour une mise en œuvre réaliste en comparaison avec les coûts habituels dans le pays • Les coûts prévisionnels ont-ils pris en considération les risques d'inflation ou des difficultés d'approvisionnement ; • Analyse des programmes conjoints et les partenariats développés par les projets ; • Mise en évidence des activités ne pouvant être financées que par le PNUD (spécificité des financements PNUD par rapport aux questions de gouvernance et des OMD).	• Documents de projets et études de faisabilité de certains projets • PTA • Programmes conjoints auprès du PNUD, UNICEF, UNFPA, OMS et FAO • Partenariats entre le PNUD et les PTF
D2.3 Eviter de surcharger les différents partenaire	• La mise en œuvre du programme a-t-elle induit un surcoût (une charge) supplémentaire pour quelques partenaires ? • Si oui quelles en ont été les conséquences ?	• Identification et analyse des cas où les projets ont entraîné des coûts de fonctionnement supplémentaires ou/et investissements complémentaires aux partenaires ; • La taille du projet et la qualité de services attendus, le nombre des bénéficiaires, le nombre des composantes des projets ; • Des problèmes ou conflits avec les partenaires et les bénéficiaires, voire l'arrêt d'un programme ?	• Entretiens et interviews • Rapports annuels des projets • Rapports d'achèvement ou d'évaluation
D3 Durabilité			
D3.1 Conception de la durabilité	• Les interventions ont-elles été conçues pour avoir des résultats durables, avec l'identification des risques et des stratégies préparant l'après-projet ?	• Analyse du montage institutionnel et des mécanismes de mise en œuvre de chaque projet (ancrage institutionnel des projets, degré d'appropriation ?) • Les composantes du projet sont-elles intégrées et complémentaires ? • Les projets ont-ils étaient conçus en synergie avec les stratégies, programmes et projets de développement mis en œuvre par les acteurs locaux ; • Les projets ont-ils favorisé la décentralisation et la déconcentration des actions de développement ? • Ont-ils favorisé le renforcement des acteurs de proximité : autorités locales, ONG, OCB ? • Examen des conditions requises pour la mise en œuvre des projets ; • La formulation et la mise en œuvre des projets ont-elles prévu et mis en place des stratégies de sortie de projet.	• Documents de projets • Entretiens, interview

(à suivre)

(suite)

Critères/ Sous critères	Questions principales de l'évaluation l'ADR	Ce qu'il faut rechercher	Source et méthodes de collecte de données
D3 Durabilité			
D3.2 Questions de mise en œuvre et de mesures correctives	• Quelles sont les questions apparues au cours de la mise en place du projet constituant une menace pour la durabilité du projet ? • Quelles étaient les mesures correctives qui ont été adoptées ?	• Contexte sociopolitique et financier de mise en œuvre des projets ; • Les événements climatiques extrêmes (sécheresse, inondations, invasion acridienne) ; • Les nouveaux thèmes et défis émergents du Gouvernement et du SNU ; • Les facteurs d'instabilité institutionnelle • Les amendements et additifs aux documents de projets ; • Financement d'actions d'accompagnement hors projets ? • Le dialogue politique avec les autorités compétentes et la recherche de partenariat avec d'autres acteurs y compris les PTF.	• Entretiens, interview et réunions de groupes de travail avec : — Chargés de programmes PNUD — Directeurs nationaux des projets — Direction du PNUD — Premier Ministre et MDCI • PNUD et MDCI
D3.3 Mise à l'échelle d'initiatives pilotes	• Existe-t-il un plan d'accompagnement pour la mise à échelle des projets pilotes ayant fait leur preuve ?	• Identification et analyse de projets retenus comme projets pilotes ; • Les notes conceptuelles et/ou documents audio-visuels sur le caractère des projets pilotes ; • Les mesures d'accompagnement envisagées pour l'extension et la généralisation des projets pilotes.	• Entretiens et réunions de groupes avec : — Le PNUD — Le PMF/FEM — MDCI — ANME — ANPE — Cour des comptes — 1er Ministère
S1 Pertinence stratégique			
S1.1 Pertinence aux défis et aux priorités de développement du pays	• Est-ce que le SNU dans son ensemble et le PNUD en particulier, est en phase avec les défis de développement du pays et soutient-ils les stratégies et les priorités nationales ? • Y-a-t-il une continuité ou d'approfondissement des objectifs de différents programmes PNUD d'un cycle à autre ?	• Examen et analyse des CPAP, des Programmes Electoraux Présidentiels (2004-2009, 2009-2014), les stratégies nationales (maîtrise de l'énergie, substitution énergétique, réforme administrative, lutte contre la désertification, stratégie nationale industrielle, stratégie nationale d'adaptation de l'agriculture tunisienne aux CC, mécanismes de développement propre, stratégies de promotion de la femme en programmes de l'APAL) et les Plans de développement (X et XIème) de la Tunisie ; • Analyse des objectifs et activités de principaux programmes des CPAP et des documents de projets.	• UNDAF, CDP et CPAP • Plans de développement (X et XIème) • Stratégies sectorielles de développement et de développement durable • CPAP et documents de projets

(à suivre)

(suite)

Critères/ Sous critères	Questions principales de l'évaluation l'ADR	Ce qu'il faut rechercher	Source et méthodes de collecte de données
S1 Pertinence stratégique			
S1.2 Appui à la mise en place des stratégies et des politiques nationale	• Est-ce que le programme du PNUD facilite la mise en place des stratégies et des politiques de développement du pays et joue un rôle complémentaire à celui du Gouvernement ?	• Perceptions du Gouvernement (Premier Ministère, MDCI et affaires étrangères) • Analyse des politiques sectorielles • Perceptions des Partenaires techniques et financiers	• Entretiens et interviews • Documents de politiques sectorielles
S1.3 Forces et avantages comparatifs	• Quelle a été la stratégie du PNUD visant à maximiser ses appuis et ses avantages comparatifs ?	• Y-a-il des notes de réflexion ou comptes rendus de réunions internes sur le positionnement stratégique du PNUD en Tunisie ? • Quel a été le point d'entrée de différents programmes ? • Analyse des capacités de dialogue, plaidoyers et de partenariats stratégiques développés par le PNUD • Méthodes et approches adoptées	• Entretiens et interviews auprès du PNUD (RR, DRR et chargés de programmes) • Entretiens avec le Gouvernement et les PTF
S2 Réactivité			
S2.1 Réactivité aux changements des priorités de développement	• Est-ce que le PNUD a été proactif quant à l'évolution de défis et de nouvelles priorités de développement par rapport aux stratégies nationales ou aux changements significatifs dus à des conditions externes ?	• Identification de nouveaux appuis du PNUD au cours de la réalisation de programme de coopération au regard des effets de la crise financière internationale et des thèmes émergents comme le changement climatique sur les politiques publiques en Tunisie • Le PNUD a-t-il renforcé le dialogue politique avec le Gouvernement et à travers quels mécanismes ?	• Entretiens et interviews (Gouvernement et PNUD) • Analyse de nouveaux documents de projets • Réponses du PNUD à des requêtes du Gouvernement
S2.2 Mécanismes pour faire face aux crises et aux situations d'urgence	• Est-ce que le PNUD s'est doté d'un mécanisme adéquat pour répondre rapidement à des changements significatifs dans la situation du pays, en particulier en situation de crise et d'urgence ?	• Souplesse des procédures • Capacités de mobilisation des expertises et des ressources face à des crises environnementales (inondations, sécheresse) ; • Perceptions du Gouvernement (MDCI) ; • Intégration de la lutte contre la violence à l'égard des femmes (priorité nationale) et du chômage des jeunes dans l'action du PNUD.	• Nouveaux financements du PNUD • Plaidoyers et initiatives du Bureau du PNUD
S2.3 Equilibre entre la réactivité à court terme et les objectifs à long terme de développement	• Comment les demandes à court terme d'assistance par le Gouvernement se sont-elles équilibrées avec les besoins à long terme du développement ?	• Les projets entrepris par le PNUD s'inscrivent-elles dans une vision prospective (ITES et OMD) ou au contraire elles constituent des réponses ponctuelles à des problématiques d'actualité ?	• Documents ITES à réunir • OMD 2009

(à suivre)

(suite)

Critères/ Sous critères	Questions principales de l'évaluation l'ADR	Ce qu'il faut rechercher	Source et méthodes de collecte de données
S3 Contribution aux valeurs de l'ONU (du point de vue du développement humain)			
S3.1 Appui à la réalisation des OMD et au dialogue politique sur le développement humain.	• Est-ce que le PNUD en particulier soutient efficacement le Gouvernement pour la réalisation des OMD ? • Est-ce que le PNUD soutient le Gouvernement pour la réalisation des dialogues politiques sur le développement humain et les sujets délicats ? (voire B 3.1 page 21 dans le guide ADR)	• Actions et initiatives OMD dans les régions ; • Bilans OMD ; • Actions de plaidoyers ; • Renforcement des capacités des secteurs OMD.	• Stratégie OMD à demander au MDCI • Projets à visiter dans les régions de Gafsa et Kasserine • Entretiens avec le Ministère de la Santé et le Ministère de l'emploi
S3.2 Contribution à l'égalité des sexes	• Est-ce que le programme du PNUD intègre convenablement la contribution de chaque résultat par secteur à l'atteinte de l'égalité du genre ?	• Le genre apparait-il dans les indicateurs de performance des programmes et projets, dans les rapports de suivi et d'évaluation ? • Comment les résultats obtenus en matière de genre sont-ils pris en compte dans la conduite des programmes et projets et dans le partenariat ? • Quels sont les effets de la « performance genre » des activités sur la programmation (formulation, indicateurs, choix des partenaires).	• Examen de la législation • Bases de données et entretiens : PNUD, FNUAP, UNIFEM, MAFFEPA, MDCI, CREDIF, CAWTAR, ONG féminines et féministes • Documents de projets PNUD • Rapports annuels • Rapports d'évaluation • Plans d'Action • Diagnostics genre
S3.3 Réponse aux besoins des personnes vulnérables et défavorisées	• Le programme du PNUD cible-il les besoins des populations vulnérables et désavantagées dans l'ensemble de l'économie en vue de contribuer à l'amélioration de l'équité sociale ?	• Y a-t-il un projet ou une action pilote en matière de genre ? • Le PNUD a-t-il participé ou appuyé les programmes publics en faveur des populations vulnérables ; • Y a-t-il un projet ou une action pilote en matière de réduction de la pauvreté (zones et groupes vulnérables) ? • Actions de capitalisation ? Diffusion et partage ? • Points focaux genre Plans de formation du personnel ; • Nombre et position des personnes ayant reçu des formations en genre.	• Stratégies genre PNUD et Tunisie • Législation • Audits/diagnostics genre • Statistiques sensibles au genre • Organigrammes • Guide de procédures • Critères d'évaluation de la performance du Bureau et des projets/programmes, • Critères de recrutement du personnel • Programmes publics en faveur des populations vulnérables (documents de projets, de suivi et d'évaluation)

(à suivre)

(suite)

Critères/ Sous critères	Questions principales de l'évaluation l'ADR	Ce qu'il faut rechercher	Source et méthodes de collecte de données
S4 Partenariats stratégiques			
S4.1 Utilisation efficace des partenariats pour des résultats de développement	• Est-ce que le PNUD a augmenté ses appuis à travers une diversité de partenariats pour améliorer l'efficacité de ses interventions ? • Existe-t-il des cas où le PNUD a manqué des opportunités dans l'utilisation de façon plus efficace de partenariats ?	• Stratégie et initiatives de mobilisation de ressources ; • Types de partenariats techniques et financiers effectivement en place ; • Secteurs prioritaires où les stratégies de développement de partenariats du PNUD ont été très faibles ; • Dialogue politique et concertation avec les PTF.	• Financements conjoints à identifier auprès des PTF et du PNUD • Recherche et analyse des accords de partenariats techniques et financiers : PNUD, PTF, structures nationales et organisation de la société civile, (énergie, changement climatique, OMD, etc.) • Conventions de partenariat
S4.2 Travail avec les partenaires non gouvernementaux	• Est-ce que le PNUD a travaillé en partenariat avec les acteurs non gouvernementaux pour maximiser l'impact de ses interventions ?	• Nombre d'ONG et associations de base impliquées dans les activités de programmes PNUD ; • Type de partenariats ; • ONG/OCB/PNUD/Gouvernement.	• Entretiens et interviews avec les ONG (ENDA, CAWTAR, etc.)
S4.3 Appui au Gouvernement à développer les partenariats extérieurs et la coopération Sud-Sud	• Est-ce que le PNUD a été efficace dans ses appuis au Gouvernement pour développer de nouveaux partenariats extérieurs de développement ou la coordination de bailleurs de fonds ? • Est-ce que le PNUD a cherché à maximiser l'opportunité de développement de la coopération Sud-Sud comme mécanisme complémentaire visant à améliorer l'efficacité de l'aide au développement ?	• Initiatives de plaidoyers sur les OMD et le changement climatique ; • Stratégie du PNUD dans la coordination des partenaires au développement en Tunisie ; • Initiatives prises par le PNUD pour développement de la coopération Sud-Sud sur les questions du Planning familial, la statistique, le genre, les OMD, etc.	• Documents d'appui au MDCI sur les questions de mobilisation des ressources et de l'efficacité de l'aide publique au développement • Missions Sud-Sud

(à suivre)

(suite)

Critères/ Sous critères	Questions principales de l'évaluation l'ADR	Ce qu'il faut rechercher	Source et méthodes de collecte de données
S5 Contribution à la coordination du SNU			
S5.1 Engagement dans le processus CCA/UNDAF	• Le processus CCA/ UNDAF était-il entrepris normalement et de façon cohérente selon un partenariat effectif entre l'UNCT et les agences non résidentes travaillant dans le pays ?	• Analyse croisée des matrices UNDAF/CPAP	• UNDAF-CPD/CPAP
S5.2 Autres collaborations inter-organisationnelles	• Est-ce que le PNUD a contribué à une plus grande collaboration entre le SNU et les autres organismes internationaux présents dans le pays ?	• Partenariats développés par ,le PNUD ; • Mécanismes de coordination.	• Entretiens et interviews auprès des PTF • Documentation
S5.3 Le PNUD comme une fenêtre pour les autres agences et aides de l'ONU	• Est-ce que a été le PNUD capable de faciliter l'appropriation nationale des connaissances, des expertises et autres ressources du SNU?	• Capitalisation et diffusion des outils et de bonnes pratiques de développement ; • Mise en contact des acteurs nationaux avec d'autres sources, approches et expertises appartenant à d'autres agences du SNU.	• Entretiens et interviews auprès des administrations publiques partenaires de programmes PNUD • Nombre de projets ayant des effets réels d'appropriation

Annexe 3

PERSONNES RENCONTRÉES

GOUVERNEMENT, INSTITUIONS MINISTÉRIELLES ET ORGANISMES PUBLICS

Kamel Morjane, Ministre des Affaires étrangères

Zouheir M'Dhaffer, Ministre délégué auprès du Premier Ministre, chargé de la fonction publique et du développement administratif

Faïza Keffi, Présidente de la Cour des comptes

Sakok Chaabane, Président du Conseil économique et social

Taïeb Hadhri, Directeur général, Institut tunisien des études stratégiques

Afif Hendaoui, Directeur de l'École nationale d'administration

Sihem Soltene, DGOCI

Tarek El Bahri, Chargé de mission auprès du Premier Ministre, Directeur général des réformes et prospectives administratives

Khaled Sellami, Directeur de la veille stratégique, ITES

Khaoula Labidi, Conseiller des services publics Premier Ministère

Abdallah Zekri, Directeur de la coopération financière internationale, MDCI

Moncef Bali, D.G des organisations et conférences internationales, Ministère des affaires étrangères

Faouzia Saïd, D.G Direction du budget, Ministères des finances

Khaled Kaddour, Directeur général, SITEP

Mohamed Hédi Zeramdini, Président de la Chambre régionale de la Cour de comptes à Sousse

Taha Khsib Secrétaire général du Conseil national de la statistique

Néziha Labidi Zouabi, Directrice des affaires de la femme, Ministère de la femme, de la famille, de l'enfance et des personnes âgées

Noura Laroussi, D.G., ANME

Mounir Bahri, Directeur, ANME

Hassen Elagrebi, ANME

Hafeth Elgherbi, Directeur général adjoint de la BTS

Hafeth Khlifi, Directeur central des crédits à la BTS

Maître Monia Ammar FEKI, Ministère de la justice et des droits de l'homme

Fatma Moussa, Directrice générale de l'emploi

Nidhal Ben Cheikh, Coordonnateur national du programme conjoint emploi

Mondher Erzgui, Directeur des études à l'Assemblée nationale

Najeh Dali, Directeur général, ANPE

Akram Touiti, Chef de projet, CTIME

Bechir Mejdoub, ex Directeur national du projet GOLD au Ministère de l'intérieur et du développement local

MINISTÈRE ET ORGANISMES SECTORIELS

Gouvernance et genre

Faïza Limam, DG, MODAP

Fares Besrour, DG, Administration Electronique, MODAP

Khalifa Ben Fkih, DG, INS

Gribaâ Boutheïna, Ex DG, MAFFEPA, INSTRAW Tunis

Harouch Hamdi, Directeur, ANME

Lihidheb Kawther, Ingénieur en chef, ANME

Khalfallah, Ex DG de l'ANME

Kracknel Michael, Directeur, ENDA

Zaouche Ahmed, Assistant de programme, UNFPA

Zouabi Naziha, DG Femme, MAFFEPA

Environnement

Abdelmalek Rajaa, Ingénieur site de Cap Bon, APAL

Aloui Hamda, Chef de service, MEDD

Bahri Mounir, Directeur, ANME

Bakar Fadhel, Responsable unité de gestion site Korba, APAL

Baouendi Abdelkader, Responsable, PMF-FEM

Ben Aissa Ayadi, Directeur général, STEG ER

Chihaoui Mahmoud, ex-Directeur projet Medwedcost, APAL

Dhouib Sami, Chargé de projet, WWF

El Agrebi Hassen, Chef de service, ANME

El Hajji Amor, Technicien, Céramique Cartago

Fadhel Imed, Sous-directeur, MEDD

Gadri Noura, Directrice projet, ONG El Tafael

Ghaouar Anis, Secrétaire général, ONG El Tafael

Hamada Nabil, Sous-directeur, MEDD

Harouch Hamdi, Directeur, ANME

Hentati Hafedh, Responsable environnement, Lions Club Sfax-Thyna

Kilani Aymen, Suivi des chantiers site Cap Bon, APAL

Lihidheb Kawther, Ingénieur en chef, ANME

Maamouri Faouzi, Chef du Bureau de Tunis, WWF

Mahjoub Maher, Chef de service, MEDD

Mselmi Sihem, Directrice, APAL

Osman Nejib, Directeur, ANME

Rhouma Abdelmajid, Coordonnateur national projet, IPGRI

Touiti Akram, Chef de projets, CETIME

Zaiane Rafik, Directeur, CTMCCV

Zouba Ali, Directeur général et président club UNESCO, Centre régional INRAT Degache

ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET SECTEUR PRIVÉ

Abdessalem Jrad, Secrétaire général de l'Union générale des travailleurs tunisiens (UGTT)

Taïeb Bacouche, Directeur général de l'Institut arabe des droits de l'homme (IADH)

Lamia Grar, IADH

Leyla Khaiat, Directrice adjointe de l'UTICA

Maher Fki, Directeur central des affaires économiques UTICA

Madame Soukeina Bouraoui, Directrice de CAWTAR

Saloua Terzi, Présidente de l'UNFT

Sanaa Ben Achour, Présidente de l'Association tunisienne des femmes démocrates (ATFD)

Professeur Ridha Kammoun, ATL MST SIDA

Nadia Bechraoui, Economiste consultante énergie/environnement

PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS

M. Roger Goudiard, Directeur Agence française de développement

Madame Juliette Lenglois, Agence française de développement

Madame Mendez, Chargée des affaires d'Espagne

M. Adrianus Koetsenruijter, Chef de délégation de la Commission européenne

ORGANISMES DES NATIONS UNIES

Sunil Saigal, Directeur adjoint du Bureau régional des pays arabes du PNUD, New York

Mohamed Belhocine, Coordonnateur Résident des Nations Unies en Tunisie

Rossana Dudziak, Représentante Résidente adjointe, PNUD/Tunisie

Oumama Ennaifer, Chargée de Programme OMD/gouvernance, PNUD/Tunisie

Ghalia Benothman Kacem, Associée au Programme OMD/gouvernance, PNUD/Tunisie

Nourreddine Nasr, Chargé du Programme environnement, PNUD/Tunisie

Youssef Landolsi, Chargé des opérations, PNUD/Tunisie

Madame Monica Carco, Représentante de l'ONUDI

Malik Ayari, Coordonnateur pays UNIFEM Tunisie

Leïla Saji Joudane, Représentante adjointe, UNFPA, Tunisie

George Gonzales, Représentant adjoint, UNICEF Tunisie

Samir Benzekri, Chargé de programme, UNICEF Tunisie

Annexe 4

DOCUMENTATION CONSULTÉE

GÉNÉRALITÉ

Plans de développement Xème, XIème et XIIème (2009-2014), MDCI

Programme présidentiel (2009-2014), Présidence

Le programme national de la statistique 2010-2014, Conseil national de la statistique, juin 2010

Rapport annuel 2009 de la BCT, janvier 2010

UNDAF 2002-2006 et UNDAF 2007-2011

CPAP 2002-206 et CPAP 2007-2011

Plans annuels de travail des projets

Revue finale de l'UNDAF 2002-2006, Moncef Ben Slama, 28/12/2006

Mid-Tema Review of UNDP Tunisia : Resource Mobilization and Patnership Strategy, Diver Kapoor, 30/11/2009

Rapport annuel sur la qualité des services publics en Tunisie, Premier Ministère, janvier 2010

Classement de la Tunisie selon les indicateurs de concurrence internationale, Premier Ministère, février 2010

Rapport arabe sur le développement humain en 2009 : les défis de la sécurité humaine dans les pays arabes, PNUD, 2009

Rapport 2004 sur le développement humain dans le monde arabe : vers la liberté dans le monde arabe, 2004

Rapport mondial sur le développement humain, PNUD, 2007, 2009, 2010

Coopération pour le développement avec les pays à revenu intermédiaire, Assemblée générale ONU, New York, 24 août 2009

Rapport national sur l'état de l'environnement 2008, 2009, MEDD.

Rapport national sur les OMD, 2004

Rapport régional sur les OMD en Tunisie (provisoire), septembre 2009

Renforcer la sécurité alimentaire dans les pays arabes FAO/FIDA/BM, janvier 2009.

Situation sanitaire de la Tunisie, OMS, 2009

Stratégie nationale d'adaptation de l'agriculture tunisienne et des écosystèmes aux changements climatiques. MARHP-GTZ, 2007

Tunisie : comprendre les raisons d'un développement socio-économique réussi, Banque mondiale et Banque islamique de développement, 2005

M.Ben Romdhane : Tunisie : État, économie et société, Sud Édition, Tunis 2011

GOUVERNANCE/OMD

Documents de projets : OMD, MODAP, Cour des comptes, emploi, indicateurs de gouvernance, PDHL et Gold.

Rapport de l'évaluation : effet de la gouvernance en Tunisie, Ahmed Razhaoui, Consultant 2009

Coopération Sud-Sud en Tunisie : options pour la définition et la mise en œuvre d'une politique, ITES, Eric Allemano, janvier 2007

Tunisie : revues des politiques de développement, Banque mondiale 2004

Note de synthèse « diagnostics territoriaux » MDGIF, Tunis 2009

Enquêtes sur l'emploi dans les gouvernorats de Gafsa et du Kef, Mongi Bougzala, 2009

ENVIRONNEMENT

ANME (2003), Données climatiques de base pour le dimensionnement des installations de chauffage et de refroidissement, 104 p.

ANME (2008), Le programme quadriennal de maîtrise de l'énergie 2008-2011 et les nouvelles décisions relatives à la maîtrise de l'énergie, PPT, 28 diapos.

ANME (2010), Évolution des émissions de GES dues à l'énergie en Tunisie, 1980-2008, 37 p.

ANME (2010), KIT sur les changements climatiques et l'énergie, 43 p.

ANME (2010), Évaluation d'impact, Audits & contrat programmes

industrie, Projet d'efficacité énergétique dans l'industrie (PEEI), 12 p.

ANME/FFEM (non daté), La mise en place de la réglementation thermique et énergétique en Tunisie, 27 p.

APAL (2006), MedWetCoast, Tunisie 1999-2006, 70 p.

APAL (2008), Projet contrats objectifs 2007-2011, 58 P.

APAL (2010), Biodiversité des écosystèmes côtiers et des zones humides du Cap Bon, Tunisie, 229 P.

Association Ettafael (2010), Projet pilote ferme Éco biologique, Ettafael, Gafsa, PPT, 39 diapos.

Bahri Mounir (2005), Construire autrement, in Le livre d'or, Synergie, pp 10-16.

Bahri Mounir (2009), La stratégie nationale de maîtrise de l'énergie dans le secteur du bâtiment en Tunisie, in Le livre d'or, Maghreb Synergie, pp 9-18.

Bahri Mounir (non daté), Le programme national de maîtrise de l'énergie en Tunisie, PPT, 44 diapos.

Baouendi. A (2006), Évaluation du projet « Gestion participative des ressources phytogénétiques des palmiers dattiers dans l'oasis du Maghreb » composante Tunisie, IPGRI, PNUD, FEM, 60 p.

Basstel/Alcoor (2004), Évaluation externe finale du projet certification des appareils électroménagers du froid en Tunisie, 62 p.

Basstel/Alcoor (2004), Évaluation mi-parcours, rapport final du projet Réglementation thermique des bâtiments (RTMB), 52 p.

Bida Mongi (2010), Mission d'évaluation finale du projet renforcement des capacités des task-forces (IGCE & Cogénération), ANME, PNUD, 101 p.

INS (2000), Enquête nationale sur le budget, la consommation et le niveau de vie des ménages

INS (2004), Recensement général de la population

Denis Fenton et al (non daté), MedWetCoast, Évaluation finale, 13 p.

Lions club Sfax Thyna (2009), Préservation de l'écosystème marin et de la pêche traditionnelle aux îles Kerkennah, 33 p.

MDCI (2002), Le Xème Plan de développement économique et social (2002-2006)

MEDD/OTEDD, Rapports nationaux sur l'état de l'environnement de 2002-2009

Ministère du développement Économique (2002), Le Dixième Plan de développement (2002-2006), Volumes I, Contenu global et volumes II, contenu sectoriel.

Nations Unies (décembre 2006), Bilan commun de pays Tunisie, (version non acceptée).

Nations Unies (2002), Plan cadre des nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF2002-2006), version finale.

PNUD (2003), Étude « Stratégie de réduction de la pauvreté, Étude du phénomène de la pauvreté en Tunisie »

PNUD (2010, ADR Manuel, 76p.

WWF (2008), La gestion intégrée de la gestion côtière de la région du Kroumirie et Mogods

WWF/APAL (2007, Étude diagnostic et socioéconomique du zonage de la région du Kroumirie et Mogods, Projet SMAP III-Tunisie, 129 p.

WWF/APAL (2007, Étude socio-économique de la zone côtière comprise entre Cap-Serat et Tabarka, Rapport final, 115 p.

Au service des peuples et des nations

Programme des Nations Unies pour le Développement
Bureau de l'évaluation
220 East 42nd Street, New York, NY 10017 USA
Tel. : (646) 781-4200 Fax : (646) 781-4213
Internet : http://www.undp.org/evaluation

ISBN #: 978-92-1-126307-7