

RAPPORT DE L'ÉVALUATION : EFFET DE LA GOUVERNANCE EN TUNISIE

Avertissement

Ce rapport d'évaluation a été rédigé par un expert indépendant et sous son autorité . Les opinions exprimées n'engagent que leur auteur et n e reflètent pas nécessairement la position officielle du PNUD.

A. RÉSUMÉ

La présente évaluation a pour objet d'analyser les effets des projets inscrits dans le volet gouvernance du programme de coopération PNUD -Tunisie sur les progrès réalisés en matière de gouvernance démocratique en Tunisie. L'analyse est centrée sur la portée, pertinence, efficacité et durabilité de l'appui du PNUD.

L'évaluation a été effectuée à la fin de la deuxième année du programme de coopération (CPAP:2007 -2011) qui coïncide avec la période couverte par le XI^{ème} Plan national de développement économique et social et l'UNDAF. Les projets passés en revue sont pour la plupart des assistances préparatoires terminées ou en fin d'exécution, ce qui permettra d'en tirer les enseignements avant d'élaborer de nouveaux projets.

Le contexte national de l'évaluation est caractérisé par la perspective des retombées négatives de la crise financière et économique internationale sur la croissance économique et l'emploi en Tunisie qui a opté pour une stratégie de développement économique extravertie et largement dépendante de l'Union Européenne pour ses exportations, investissements, tourisme et revenus des travailleurs émigrés. Le système politique est caractérisé par la place centrale et le rôle dominant du RCD (parti au pouvoir) sur l'échiquier politique tunisien.

Dans ces conditions, toute action de promotion de la gouvernance doit nécessairement tenir compte de la détermination du pouvoir à assurer stabilité et sécurité, considérées comme condition sine qua non d'un développement orienté vers le marché extérieur. Le PNUD a circonscrit son intervention à des points d'entrée techniques, notamment le renforcement de l'efficacité et de l'efficacités des institutions et politiques publiques comme éléments clés d'une gouvernance démocratique.

L'examen des projets liés à ces objectifs et les entretiens avec les responsables du PNUD, du gouvernement et des partenaires au développement ont permis de tirer un certain nombre d'enseignements sur la pertinence, l'efficacité et la durabilité de l'appui du PNUD. Ces enseignements ont aussi servi à formuler des propositions pour les orientations futures de la coopération du PNUD en Tunisie.

En premier lieu, les projets qui ont atteint leurs objectifs ou qui ont réalisé des progrès appréciables permettent de dresser un tableau des meilleures pratiques et de mieux définir les contours de la coopération future. Il s'agit de l'appui à la Cour des Comptes suivi par l'assistance à la modernisation de l'administration publique.

La performance remarquable de la Cour des Comptes est sans doute le meilleur exemple de l'efficacité de l'apport du PNUD. Le processus de décentralisation de la Cour à travers quatre Chambres Régionales et l'élargissement de sa mission vers l'évaluation de la gestion des institutions publiques justifient amplement la continuation de l'appui du PNUD pendant la période de consolidation de ces fonctions.

L'appui à l'amélioration de l'administration publique consiste en une série de projets stratégiques mais dispersés. Les progrès réalisés et le chemin qui reste à parcourir justifient la continuation et le renforcement de l'appui du PNUD. Ces projets gagneraient à être regroupés sous forme d'un projet parapluie sous la direction de la Primature qui sert de point focal pour la modernisation de la fonction publique. Le regroupement répondra aux orientations du PNUD qui privilégie l'approche programme et permettra d'assurer une meilleure coordination des structures de la Primature déjà

impliquées dans ce domaine. D'autres structures concernées par cet aspect de la gouvernance pourront également bénéficier de l'assistance du PNUD dans le cadre du même projet parapluie.

Les projets qui ont rencontré des difficultés ont permis aussi de tirer des leçons utiles qui serviront à opérer des changements conséquents pour atteindre les objectifs fixés. Il faut citer en particulier le dialogue sur les indicateurs de la gouvernance qui a pris des retards considérables et qui requiert un réexamen de sa conception et méthodologie d'exécution.

Il y a lieu de signaler aussi d'autres domaines d'intervention du PNUD et du SNU qui pourraient renforcer la gouvernance.

En premier lieu, l'UNDAF, un cadre important de coopération du SNU avec la Tunisie, semble avoir été handicapé par l'ambition de ses objectifs face au manque de ressources très importantes requises pour sa mise en œuvre. L'impossibilité de mobiliser ces ressources à ce stade --mi-parcours-- remet en question l'exécution d'un bon nombre de ses composantes. Il y a lieu par conséquent de revoir son champ de couverture et recentrer l'intervention des NU et ses partenaires sur des domaines précis et réalisables. Il faut signaler aussi que L'UNDAF est peu connu par les décideurs nationaux et les partenaires au développement. Il devient indispensable de mettre en place une stratégie de communication et de vulgarisation dans les plus brefs délais.

De même pour la coordination des aides qui ne semble pas faire partie des priorités en Tunisie malgré l'impulsion donnée par la Déclaration de Paris en 2005 et l'engagement formel de la Tunisie à y adhérer. Le PNUD et ses partenaires se doivent de se concerter avec les autorités nationales, notamment le MD CI et le MAE, pour proposer leur disponibilité à soutenir la mise en place d'un mécanisme de coordination des aides, afin de positionner favorablement la Tunisie à l'approche des échéances de 2010 de la Déclaration.

Enfin, les retombées attendues de la crise financière et économique internationale sont devenues à juste titre une source de préoccupation majeure chez les autorités nationales. Le PNUD doit être attentif à ces préoccupations et voir dans quelle mesure il peut contribuer à l'atténuation des effets négatifs de la crise sur le développement humain en Tunisie et en particulier sur l'emploi.

B. INTRODUCTION

Le programme de coopération du PNUD en Tunisie (2007 -2011) a été élaboré à la suite de l'évaluation à mi-parcours du programme 2002 -2006 et de l'évaluation finale de l'UNDAF 2002-2006 . Il a été conçu pour consolider les acquis du Xe Plan de développement économique et social national (2002 -2006) et appuyer les orientations stratégiques du XIe Plan (2007 -2011).

La revue des programmes du PNUD et de l'UNDAF a mis en exergue la contribution des projets du PNUD et du SNU au renforcement des capacités des bénéficiaires à participer au processus de développement et à l'amélioration des performances de certaines institutions publiques. Elle a aussi souligné les insuffisances constatées, notamment le besoin d'améliorer la coordination opérationnelle du SNU, la

programmation conjointe et la mobilisation des ressources et de fournir un appui efficace au MAE pour le renforcement de la coordination du SNU.

Par ailleurs, les revues ont suggéré des nouveaux domaines d'intervention du PNUD et du SNU dans le cadre du Plan de développement économique et social 2007 - 2011. Il faut souligner en particulier l'intention du PNUD de passer de l'approche de projets classiques à la formulation de stratégies et politiques de développement basé sur le conseil stratégique et le plaidoyer.

La présente évaluation s'inscrit dans le cadre du plan d'évaluation du PNUD/Tunisie qui prévoit l'évaluation d'effet du volet gouvernance du CPAP en 2008. En particulier, deux effets sont visés: l'efficacité et l'efficac ité des institutions et politiques publiques d'une part et la stratégie de mobilisation des partenaires au développement d'autre part.

L'objet de l'évaluation est d'apprécier les progrès réalisés par les projets du PNUD pour le renforcement de l'efficac ité et l'efficacité des institutions et politiques publiques. L'évaluation a examiné la portée, pertinence, efficacité et durabilité de l'appui du PNUD au gouvernement dans la poursuite des objectifs de gouvernance démocratique inscrits dans le XIème Plan de développement économique et social et autres documents d'orientation et de planification.

L'évaluation a été menée dans la perspective d'assurer l'alignement des projets examinés (voir liste ci-bas) par rapport aux réformes en cours et aux nouvelles stratégies adoptées par le gouvernement tunisien à partir de 2007. La période choisie pour l'évaluation – 2^e année du cycle du programme du PNUD et stades d'assistance préparatoire des projets - permettra le cas échéant de procéder à des reformulations, recentrages ou consolidations de ces projets en vue d'atteindre les objectifs visés.

C. MÉTHODOLOGIE

C.1 Période couverte :

L'évaluation est limitée à l'examen du renforcement de l'efficac ité et l'efficacité des institutions et politiques publiques indiqué dans le CPAP et de l'impact des partenariats du PNUD sur la réalisation de ce renforcement pendant la période 2007 - 2008. (voir TdRs en Annexe). Dans la mesure où les projets couverts dépassent cette période, l'évaluation en tiendra compte également. Les recommandations seront orientées vers les objectifs définis dans différents instruments de planification à l'horizon 2011.

C.2 Références

L'évaluation est basée sur l'examen des documents contenant les stratégies du gouvernement, les cadres de coopération du PNUD et du SNU avec la Tunisie, les projets inscrits dans le volet gouvernance du CPAP et les rapports sectoriels et

d'évaluation pertinents . Cet examen a été suivi par des entretiens avec les responsables des institutions visées par les projets, les autres partenaires au développement, y compris les donateurs et la société civile, les responsables du PNUD, l'UNDESA. Il n'a pas été possible d'avoir un entretien avec le Centre de Gouvernance d'Oslo.

Du côté du gouvernement, les documents suivants ont été passés en revue:

Les Xème et XIème Plans de développement économique et social (2002-06 et 2007-11)

Le Programme du Président 2004 -2009

La Perspective décennale 2007 -2016

Les documents du PNUD et du SNU comprennent:

CCA/UNDAF 2007 -2011

CPD et CPAP 2007-2011

MYFF 2007

Etudes sectorielles et rapports d'évaluation antérieurs

Rapport national sur les OMD

Documents des projets concernés par l'évaluation

C.3 Approche

Partant des quatre thèmes retenus dans l'UNDAF, à savoir, le renforcement de l'équité et la qualité des services pour réduire les vulnérabilités, l'intégration et la participation des jeunes et adolescents au processus de développement, la promotion de l'emploi et la gestion de l'intégration de la Tunisie dans l'économie mondiale, et des trois de ces thèmes retenus par le PNUD, l'évaluation a exploré la manière dont le volet gouvernance peut faciliter l'atteinte des objectifs visés par ces thèmes. L'examen des projets inscrits dans ce volet a permis d'apporter des éléments de réponse à cette question. Cet examen a également permis d'apprécier la pertinence de ces projets, leur efficacité, leur durabilité et leur contribution à la poursuite des objectifs du CPAP et de l'UNDAF.

Il s'agit, conformément à la méthodologie du PNUD, d'évaluer le positionnement du PNUD par rapport aux priorités nationales en matière de gouvernance et des progrès réalisés dans la poursuite de ces objectifs. L'évaluation analyse les effets constatés des projets, les progrès réalisés ou insuffisances constatées, les raisons qui expliquent ces progrès ou insuffisances et la durabilité des résultats atteints après la fin de l'assistance du PNUD.

Les indicateurs spécifiés dans le CPAP servent comme critères d'évaluation des progrès réalisés avant et après l'intervention du PNUD. D'autres sources d'information comprennent les données de suivi des projets inclus dans le volet gouvernance ainsi que les acquis des programmes réalisés pendant les cycles précédents (CPD/PNUD 2002-06 et Xème Plan 2002-06) et qui ont servi à l'élaboration du CPAP actuel.

Les perspectives d'avenir telles qu'elles sont décrites dans le Plan 2007 -2011 et la perspective décennale 2007 -2016 servent comme repères pour l'orientation future du programme gouvernance et pour la définition des options de politique et stratégies à la disposition des responsables du gouvernement et du PNUD.

L'analyse est suivie par des recommandations fondées sur les leçons tirées et visant l'utilisation de l'assistance du PNUD d'une manière optimale dans la poursuite des objectifs du gouvernement.

Les projets suivants ont été passés en revue:

1. Appui au dialogue pour l'identification des indicateurs de gouvernance et de développement humain durable spécifiques à la Tunisie (12/2006 -06/2007)
2. Appui à la modernisation et au renforcement de la Cour des Comptes (2002 - 2006) et à la mise en place d'une stratégie de communication avec les instances exécutives, législatives et consultatives de l'Etat (03/2007 -12/2007)
3. Appui à la mise en place de la stratégie de modernisation de l'administration publique (09/2006-09/2007)
4. Livre Blanc de l'Administration électronique (09/2003 -08/2004)
5. Appui au renforcement des capacités d'analyse et de suivi du marché de l'emploi (11/2007-11/2008)
6. Etude Prospective de la Tunisie à l'horizon 2030 (11/2002 -12/2007)
7. Appui à l'intégration du genre dans les projets de développement (2006/2007)

C.5. Déroulement de la mission

Suite au briefing donné par Ms Rossana Dudziak , RRai et par l'équipe du programme dirigée par M. Samir Bouzekri, le consultant a suivi un programme de rencontres avec les responsables des institutions visées par les projets cités plus haut (voir programme en Annexe) ainsi que les principaux partenaires du PNUD qui ont collaboré à la mise en œuvre de ces projets. Un entretien via Téléconférence a été organisé avec UNDESA.

Une réunion de débriefing a eu lieu avec les responsables du PNUD à la fin de la mission. Une autre réunion de débriefing a été organisée avec M. Belhocine, le nouveau RR/RC au lendemain de son arrivée à Tunis.

D. ANALYSE DE LA SITUATION

Classée 87^e dans le Rapport mondial de développement humain du PNUD, la Tunisie a atteint un rythme de croissance de 5% par an entre 1997 et 2005, propulsé par les industries mécanique, électrique, les textiles ainsi que le tourisme. La plupart des indicateurs macro-économiques reflètent une performance économique et sociale remarquable, devant des pays comparables de la région arabe.

Cependant, des défis importants restent à relever, notamment les disparités qui persistent entre différentes régions et différentes couches sociales. De même, la persistance d'un taux de chômage élevé (environ 14%) requiert des approches novatrices pour l'appréhender et le réduire.

La conjoncture actuelle de l'économie mondiale suite à la crise financière et économique internationale et ses implications négatives dans les mois à venir posera des défis majeurs à la Tunisie.

La politique volontariste d'intégrer la Tunisie dans l'économie mondiale et la rapprocher davantage de l'UE a permis aux entreprises tunisiennes de devenir de plus en plus compétitives. Si l'ancrage de l'économie tunisienne dans l'espace européen qui reçoit 83% de ses exportations constitue un gain important, il faut noter qu'il expose par la même occasion l'économie tunisienne aux aléas des économies européennes. Une récession sévère en Europe et ailleurs aura des retombées négatives certaines sur les exportations tunisiennes, les investissements étrangers privés, le tourisme et les revenus des travailleurs tunisiens en Europe.

De telles perspectives limiteront significativement les chances d'atteindre les objectifs inscrits dans le programme décennal 2007-2016 qui prévoit un taux de croissance annuel de 6,3%, la création de 925,000 emplois à raison de 85,000 par an au cours du XI^e Plan et 100,000 par an au cours du XII^e Plan, réduisant le chômage de 14,2% à 10,3%. En même temps, le revenu par tête devait atteindre 5,635 dinars en 2011 et 8,000 dinars en 2016 en faveur d'une consolidation de la classe moyenne et une réduction significative de la pauvreté.

Le XI^e Plan quant à lui préconise une stratégie basée sur un taux de croissance annuel de 6,1%, une économie de savoir, un rôle accru des régions, un processus participatif au niveau local, la maîtrise de l'énergie, le rapprochement de l'administration du citoyen, la cohésion sociale et une plus grande contribution de la femme au processus de développement.

La réaction des autorités à la crise internationale a été rapide. La Tunisie a été l'un des rares pays en développement à avoir pris des dispositions pour faire face à la crise: ainsi une cellule de veille a été mise en place à la Banque Centrale dès octobre 2008. Ensuite, le Conseil des Ministres s'est réuni plusieurs fois pour étudier les mesures à prendre.

La réunion du Conseil du 23 décembre 2008 a ainsi approuvé une série de mesures destinées à assister les entreprises qui seront touchées par la crise. Il s'agit des entreprises exportatrices, notamment dans les secteurs de textiles et d'industries électriques et mécaniques, moteurs de la croissance économique depuis quelques années. La stratégie poursuivie vise l'amélioration de la compétitivité de ces entreprises à travers l'allègement de leurs charges. Cependant, l'impact escompté de ces mesures n'est pas certain dans la mesure où l'effondrement de la demande externe pourra difficilement être compensé par une meilleure compétitivité.

La stratégie annoncée par le Conseil des Ministres ne semble pas être en cohérence avec les mesures prises pour réviser la Loi de Finances de 2009. Celle-ci prévoit la révision du taux de croissance à la baisse de 6,1% à 5% en 2009. Plus significatif, elle préconise une diminution de la dépendance de l'économie tunisienne vis-à-vis de l'extérieur en faveur d'une croissance tirée davantage par la consommation interne. Les modifications semblent passer sous silence le rôle des investissements. On peut s'interroger sur la capacité de la consommation à stimuler la croissance au niveau souhaité compte tenu de son impact incertain sur la création d'emplois et les tensions qu'elle risque de créer, notamment les pressions inflationnistes.

La mise en œuvre de ces deux stratégies simultanément reflète le dilemme des autorités face à la complexité des défis à venir: amélioration de la compétitivité des entreprises exportatrices, donnant donc un rôle toujours important aux exportations pour impulser la croissance, et/ou la stimulation de la consommation interne comme moteur principal de la croissance.

Quelles que soient les mesures prises sur le plan économique pour faire face à la crise internationale, la réussite de la stratégie de développement de la Tunisie dépendra également d'un certain nombre de facteurs liés à la gouvernance.

En premier lieu, l'engagement pris pour un développement axé sur les régions requiert au préalable une stratégie cohérente de décentralisation et de déconcentration. Si la constitution prévoit un tel processus, le rythme de changement conséquent a été long et laborieux. La culture de centralisation des processus de décision constitue un obstacle de taille aux tentatives de décentralisation.

Au niveau régional, par exemple, la coexistence de deux instances parallèles - Conseils régionaux et Gouvernorats - créent une certaine ambiguïté par rapport aux attributions d'une entité administrative de l'Etat et une entité décentralisée composée d'élus locaux. Le rôle du Gouverneur qui cumule les fonctions d'agent représentant l'Etat et Président du Conseil régional élu aboutit de facto à la prédominance de l'administration centrale sur la collectivité décentralisée.

Par ailleurs, la capacité des collectivités locales de lever des fonds s'est avérée très limitée. Par conséquent, le financement des activités locales de développement demeure tributaire de la contribution de l'Etat à partir du budget central, réduisant la capacité de ces collectivités d'assurer la gestion autonome de leurs budgets.

Une des approches possibles pour faciliter le processus de décentralisation et déconcentration, serait de revoir la stratégie actuelle en matière de mandats et d'autorité octroyés aux collectivités locales pour qu'elles puissent jouer effectivement le rôle qui leur est attribué dans la constitution, les différents plans de développement et les déclarations d'orientations stratégiques.

Le rôle des partenaires de la Tunisie, notamment le PNUD, peut devenir important dans la mise en œuvre d'une régionalisation efficace. En particulier, les projets visant la réforme de l'administration publique et la réduction des disparités régionales, par l'effet de renforcement des capacités régionales et locales, pourraient servir à mieux appuyer le processus de décentralisation.

Par ailleurs, les mesures prises depuis une dizaine d'années en matière de gouvernance¹ n'ont pas réussi à modifier l'image de la Tunisie à l'étranger par rapport au pluralisme politique, la liberté d'expression et d'assemblée et le respect de droits de l'homme.

Pour la plupart des observateurs, la Tunisie a engagé des réformes structurelles profondes qui lui ont permis d'enregistrer des performances économiques flatteuses, mais d'autres critères de la bonne gouvernance, et notamment les critères politiques comme le multipartisme se développent plus lentement. L'engagement du gouvernement à assurer, à tout prix, la stabilité, considérée comme un facteur primordial de l'attraction des investissements extérieurs, semble avoir relégué au second rang des préoccupations la création d'espaces d'expression et de dialogue qui aurait pu accélérer davantage l'émergence d'une culture démocratique participative et d'un pluralisme politique effectif.

En réponse à ces observations, les proches du pouvoir citent les réformes politiques opérées ces dernières années en faveur du pluralisme politique, la transparence, le respect des droits de l'homme (notamment dans les sphères économique et sociale), et les mesures prises pour consolider les acquis économiques et sociaux du modèle tunisien. Ils justifient les mesures sécuritaires par l'impératif d'assurer la stabilité et la sécurité, conditions sine qua non d'un développement fortement inscrit dans, et donc influencé par le marché extérieur. Les événements de Djerba et leur impact sur le tourisme sont cités comme preuve des risques énormes de l'instabilité pour l'économie tunisienne.

Les défis de l'avenir, notamment l'intégration accélérée de la Tunisie dans l'économie mondiale, une croissance économique forte, une économie du savoir, la réduction du chômage, une participation significative du secteur privé aux efforts d'investissement et un développement basé sur les régions ne pourront être relevés efficacement que dans le cadre d'un système politique participatif qui donne aux différentes composantes de la société la possibilité d'être partie prenante dans le processus décisionnel.

E. RÉSULTATS PRINCIPAUX

L'analyse des documents et les entretiens avec les responsables du gouvernement et des différents projets d'assistance du PNUD ont montré qu'il y a lieu de revoir les projets en cours en vue de les rendre plus pertinents par rapport aux objectifs visés par le volet gouvernance du CPAP.

D'une manière générale, si la plupart des projets en cours ont atteint leurs objectifs ou sont en voie de les atteindre, il reste à analyser leurs effets sur le renforcement de la gouvernance, les facteurs pouvant expliquer ces effets, la contribution du PNUD aux progrès réalisés et l'impact des stratégies de partenariat dans la poursuite des effets escomptés.

¹ La Tunisie est classée à la deuxième place mondiale en gestion financière des institutions publiques par le Forum de Davos, sur un total de 136 pays. De son côté, Transparency International place la Tunisie à la 47^e place dans le domaine de la corruption.

E.1 Appui à la Cour de Comptes

En premier lieu, l'appui à la modernisation et au renforcement de la Cour des Comptes semble avoir largement atteint ses objectifs. En effet, le classement de la Tunisie au 2^e rang mondial sur 136 pays par le Forum de Davos en ce qui concerne la transparence de la gestion financière par les institutions publiques montre que la Tunisie a franchi un grand pas dans ce domaine même si l'on tenait compte du caractère qualitatif et perceptif de la méthodologie utilisée par le Forum (plus basée sur la perception d'hommes d'affaires).

Un tel succès ne réduit pas pour autant le rôle du PNUD comme partenaire privilégié de la Cour. Le rôle central de la Cour dans le dispositif du renforcement de la gouvernance en fait un moteur de changement appréciable dont l'impact dépasse déjà la fonction stricte de contrôle financier. Forte de son succès, la Cour s'est engagée dans deux processus significatifs.

D'abord, elle s'est donnée pour mission d'assurer également l'évaluation de la gestion des institutions publiques. Cette fonction permet à la Cour d'aller au-delà du contrôle post-facto et d'accompagner les institutions concernées dans l'amélioration de leurs méthodes de gestion. Pour ce faire, la Cour a besoin de renforcer sa capacité de fournir une telle assistance. Son personnel étant composé essentiellement de magistrats, la Cour aura besoin de revoir la définition de ses ressources humaines afin de disposer des compétences multi-disciplinaires dont elle a besoin.

Pour ce faire, la Cour devra mettre en place une **entité de gestion des ressources humaines** qui lui permettra de trouver les compétences nécessaires et de gérer l'ensemble de ses besoins face à ses nouveaux défis. En plus de la recherche de compétences nouvelles, la Cour a exprimé le besoin de permettre aux magistrats déjà en fonction d'être aux normes internationales en participant aux réunions où ces normes sont élaborées. Le PNUD est appelé à fournir à la cour une assistance dans ce domaine précis.

Le deuxième changement important de la Cour a été la création de quatre **Chambres Régionales** pour assurer le contrôle financier et l'évaluation au niveau régional. Avec l'ouverture récente de la quatrième Chambre, le dispositif national de la Cour semble être complet. Le PNUD est sollicité pour consolider les acquis des nouvelles structures et renforcer leurs réseaux naissants de contrôle et d'évaluation.

La Cour est en phase de mettre en œuvre son Plan stratégique pour poursuivre sa mission d'économie, efficacité et efficience. L'un des éléments clés du plan est l'informatisation des opérations de vérification et de gestion et la mise sur internet de ses rapports et autres textes. Là aussi, le PNUD est sollicité pour assister la Cour.

La continuation de l'appui du PNUD à la Cour se justifie largement: la Cour sert d'exemple aux institutions de contrôle (législatives et consultatives notamment), elle n'accepte de recevoir de l'assistance que du PNUD pour préserver son indépendance et éviter toute velléité d'ingérence par d'autres bailleurs de fonds (une exception semble avoir été accordée aux Pays Bas qui collabore avec le PNUD dans ce domaine).

En ce qui concerne l'appui à la **stratégie de communication** de la Cour, les résultats atteints par l'assistance préparatoire, notamment une bonne connaissance du

rôle de la Cour par les institutions publiques et la société civile et une meilleure coordination avec les institutions législatives et consultatives exerçant des fonctions similaires, devraient suffire largement à orienter la Cour vers la consolidation de sa stratégie et lui permettre de pérenniser l'appui du PNUD.

La réussite de l'appui du PNUD à la Cour des Comptes est due entre autres à **une stratégie de partenariat** cohérente et efficace avec la Cour elle-même ainsi qu'avec les Pays Bas. Ce partenariat a été facilité par une institution dont la mission est bien définie et l'indépendance respectée par les autres institutions de l'Etat. Elle bénéficie également de ressources humaines hors pair en matière de compétence et d'intégrité, éléments essentiels pour la réussite de sa mission. En plus, elle est dirigée par une Présidente aux qualités exceptionnelles en termes de compétence, dévouement et dynamisme. Toutes ces qualités ont fait de la Cour un partenaire sérieux et fiable.

L'apport du PNUD a été adapté aux besoins spécifiques de la Cour, exprimés d'une manière claire et orientés vers l'amélioration de sa performance. Le PNUD a permis à la Cour de bénéficier des expériences d'institutions similaires dans des pays plus avancés et de compétence externes pointues dans des domaines précis.

A l'avenir, ce partenariat devra être poursuivi au niveau des Chambres Régionales dont le fonctionnement est en phase de devenir aussi efficace et efficient que celui de la Cour centrale. Les leçons apprises avec celle-ci devraient contribuer largement à la réussite du renforcement des Chambres.

Il faut signaler que l'Ambassadeur des Pays Bas est tout à fait disposé à augmenter son assistance financière en coopération avec le PNUD pour la poursuite de l'appui à la Cour des Comptes.

Une autre forme de partenariat qui a fait ses preuves en Europe du Sud et de l'Est est la formule de "jumelage" utilisée par l'Union Européenne pour mettre à niveau des institutions des pays ayant accusé des retards à travers une assistance renforcée d'institutions similaires dans les pays membres de l'UE plus avancés. Cette formule qui sera testée pour la modernisation du système judiciaire tunisien pourrait être appliquée à la Cour. Le bureau de l'UE à Tunis semble disposé à s'engager dans cette voie. Le PNUD est bien placé pour orienter la Cour vers une assistance de ce genre si la Présidente de la Cour la juge opportune.

E.2 Appui à la modernisation de l'administration publique

L'appui du PNUD dans ce domaine couvre plusieurs activités et projets, tous ancrés à la Primature. C'est un domaine crucial pour l'avancée de la gouvernance en Tunisie. Le rôle de leadership de la Primature devrait permettre une impulsion effective des réformes nécessaires à une bonne gouvernance.

Les activités menées par différentes structures de la Primature avec l'appui du PNUD avancent à des rythmes variés. Il s'agit des projets visant l'amélioration de la qualité du service public, la rationalisation du fonctionnement des institutions publiques, l'amélioration de l'efficacité et l'efficacité des institutions publiques, la gestion stratégique des ressources humaines et la promotion de l'administration électronique (« e-governance »).

Les effets escomptés de ces activités sur le renforcement de la gouvernance commencent à se faire sentir mais très lentement. Il s'agit d'objectifs à long terme qui demanderont un accompagnement de longue durée de la part du PNUD et ses partenaires.

Compte tenu des imbrications de ces objectifs et l'ancrage des institutions concernées à la Primature, le PNUD gagnerait à recentrer son assistance et regrouper toutes les activités et projets dans ce domaine sous forme d'un seul projet parapluie piloté par la Direction Générale des réformes et des études prospectives administratives sous la direction du Chargé de Mission auprès du Premier Ministre. Un tel regroupement permettra au gouvernement et au PNUD de disposer d'un programme global qui répond à une stratégie cohérente pour un effet optimal. Il permettra d'éviter à l'avenir la dispersion de l'assistance du PNUD et d'améliorer considérablement l'efficacité et l'efficience de cette assistance.

Des progrès très significatifs ont été réalisés dans le processus d'amélioration de la qualité du service public. Il faut toutefois reconnaître que la performance constatée à ce jour reste inégale. Ainsi, des retards ont été accusés en matière d'administration électronique (Sites Web mal-construits et non mis à jour, portail national inadéquat, retard de la plupart des Ministères pilotes, très peu de consultation des sites web par les utilisateurs –en moyenne 10 secondes –, impossibilité d'utiliser les sites web existants pour faire des transactions administratives). Peut-être sont-ce ces éléments qui ont valu le classement de la Tunisie à la 129^e place dans ce domaine ? Les raisons de ces différences de performance sont multiples.

En premier lieu, la dispersion des activités dans différentes structures au sein du même département rend difficile la coordination à travers les cloisonnements bureaucratiques. Au contraire, une assistance dispersée du PNUD tend à renforcer ces cloisonnements et empêcher le gouvernement de mettre en place une stratégie globale et cohérente dont les composantes se renforcent mutuellement.

Par ailleurs, la formule de **partenariat** utilisée dans ce domaine est peu efficace. Le PNUD se trouve ainsi engagé avec des partenaires locaux divisés et des partenaires externes lointains et non disponibles (RBAS, POGAR, ICTIDAR, UNDESA/UNPAN). Dans ces conditions, même avec la bonne volonté démontrée par les uns et les autres, il est matériellement difficile de coordonner l'action de tous ces acteurs. Cette formule doit être révisée dans les meilleurs délais.

Le regroupement des différents projets sous un seul chapeau permettra d'assurer une meilleure coordination des structures de la Primature. Quant aux institutions de coopération externes, il y a lieu d'en limiter les interventions sauf à titre ponctuel. Seule UNDESA doit être maintenue compte tenu de son rôle fort utile dans la construction d'une administration électronique. Les autres structures ne semblent pas avoir joué un rôle décisif dans la mise en œuvre des projets en cours.

Au niveau des structures nationales, la Primature devra assurer le rôle de leadership dans la modernisation de la fonction publique et assurer ainsi la coordination qui s'impose des ministères concernés (d'abord les institutions pilotes et à terme l'ensemble du gouvernement).

La mise en œuvre du Livre Blanc, du Plan Stratégique et du Plan d'Action ne peut avancer efficacement que sous l'impulsion et la direction d'une structure de direction unique. Ceci implique qu'un nouveau document de projet formulé avec la

Primature pourra remplacer et prendre la suite des projets et assistances préparatoires terminés ou en cours de finalisation. Le nouveau projet devra tenir compte des leçons apprises pendant les phases préparatoires ou pilotes et redéfinir les objectifs à réaliser, les benchmarks à établir, les évaluations à prévoir, les partenariats à construire, bref l'ensemble des composantes d'un programme national cohérent de modernisation de la fonction publique.

Tribunal Administratif

La demande récente d'une assistance nouvelle du PNUD par le Tribunal Administratif, si elle est accordée sous forme d'un projet nouveau, risque de continuer la dispersion constatée des projets du PNUD. S'il s'agit essentiellement d'améliorer la gestion du Tribunal à travers l'informatisation de ses opérations, le projet d'administration électronique pourrait inclure le Tribunal parmi les institutions visées. Alternativement, l'assistance à la Cour des Comptes pourrait également inclure un volet spécifique au Tribunal administratif en matière de modernisation de sa gestion.

Le renforcement du Tribunal Administratif est un élément important du dispositif de modernisation du système judiciaire et, partant, de la gouvernance démocratique. L'assistance du PNUD peut être intégrée dans les projets d'assistance en cours.

Modernisation du système judiciaire

Il s'agit d'un projet de grande envergure financé par la CE à hauteur de plus de 20 millions d'Euros. L'approche utilisée est la formule classique d'un appui institutionnel avec ses composantes logistiques et techniques. Si le PNUD ne peut plus utiliser ce genre d'approche, il peut cependant continuer à être impliqué dans le processus de modernisation du système judiciaire comme partenaire de la CE.

Il faut rappeler que le projet en cours a vu le jour grâce à une assistance préparatoire du PNUD. La CE souhaite continuer la coopération avec le PNUD. Cette coopération peut comprendre l'appui au Tribunal Administratif évoqué plus haut, l'assistance à la modernisation du système d'information juridique et à l'Institut Supérieur de la Profession d'Avocats. Ces assistances pourront être intégrées dans le projet de modernisation de l'administration publique logé à la Primature.

A l'avenir, le PNUD peut se positionner pour assurer la transition entre le retrait de la CE (prévu en 2010) et la pérennisation des acquis de l'assistance européenne par le gouvernement tunisien. Ainsi, le PNUD aura marqué sa présence d'une manière stratégique au début du projet et à sa fin. L'inclusion de l'assistance du PNUD au système judiciaire dans le projet parapluie de la Primature assurera un suivi continu dans un cadre cohérent.

E.3 Dialogue sur les indicateurs de gouvernance

Le concept de ce projet fédérateur est fort intéressant. Issu de l'approche préconisée par le Centre de Gouvernance d'Oslo et fondé sur la définition d'une série

d'indicateurs touchant différents domaines de gouvernance, le projet devrait permettre de mesurer les progrès réalisés d'une manière objective et quantifiable. Il préconise des points d'entrée techniques avec l'accent sur l'amélioration de l'administration publique aux niveaux national et local. Plus important, il a le potentiel de devenir un programme national de gouvernance, coiffant l'ensemble des activités disparates dans ce domaine. En plus, il semble avoir bénéficié de l'adhésion de la plupart des autorités nationales qui sont très sensibles aux différents classements de la Tunisie et à son image de marque à l'extérieur. Les efforts fournis par le Centre d'Oslo, et avant lui le SURF -AS, pour promouvoir cette approche chez les décideurs politiques en Tunisie sont louables. Ces efforts ont touché un grand nombre de cadres qui ont apparemment manifesté leur intérêt dans l'approche.

Comment alors expliquer les retards accusés dans l'élaboration et la mise en oeuvre du projet et le report sine die par le gouvernement du symposium international sur la gouvernance, pièce maîtresse du dispositif proposé par le Centre?

Pour répondre à cette question, il faut passer en revue l'évolution de l'initiative. Depuis le lancement de l'idée à Oslo il y a trois ans, un noyau d'experts a été constitué pour assurer le suivi et l'élaboration éventuelle d'un document de projet. Les membres du noyau représentaient la Primature, le Ministère de la Justice, le Tribunal Administratif, la Cour des Comptes et l'Université. Ce noyau devait se constituer en réseau actif et suivre l'évolution des préparatifs du programme jusqu'à l'élaboration du PRODOC. Une fois les indicateurs définis, une journée d'étude devait être organisée pour entériner les indicateurs choisis et permettre l'élaboration du projet.

Afin de permettre au noyau d'experts d'avancer dans ses travaux, il a été décidé de déblayer le terrain des multiples indicateurs utilisés par différents organismes nationaux et internationaux et d'en tirer un jeu d'indicateurs adaptés à la Tunisie et qui peuvent être adoptés par consensus par les différentes institutions concernées à la suite de la journée d'étude. Ce travail a été confié à un consultant recruté par le PNUD.

A ce jour, le consultant a remis un rapport très volumineux que le PNUD a partagé avec l'équipe du Premier Ministère pour discussion et validation. Des changements institutionnels à la tête de cette dernière (départ d'un Directeur général et d'une Directrice) ont retardé le processus de validation du Manuel. Un accord a été trouvé avec la nouvelle équipe pour relancer ce processus.

Quels sont les enseignements à en tirer?

Au plan méthodologique, le travail de sélection et de consolidation des indicateurs aurait pu être confié à une structure technique –par exemple l'institut National de la Statistique- capable d'accomplir une tâche aussi complexe qui dépasse les capacités d'un consultant seul.

En examinant de plus près le travail demandé au consultant, force est de constater que le processus de passer en revue les multiples indicateurs existants ou à créer pour la Tunisie constitue un défi de taille. La perspective de présenter ensuite un

jeu d'indicateurs spécifiques à la Tunisie pour l'approbation des autorités semble présenter un autre défi considérable dans le contexte politique tunisien.

Même si ces obstacles sont franchis, l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet éventuel seront confrontés à d'autres difficultés. La méthodologie de suivi systématique des indicateurs au niveau national requiert la mise en place de structures dont les mandats et les contours semblent difficiles à cerner.

Compte tenu des retards considérables accusés à ce jour (à mi-parcours du CPAP), du blocage constaté dans l'avancement du projet et des difficultés aussi bien conceptuelles que politiques qui lui font obstacle, le PNUD et ses partenaires sont confrontés à des choix difficiles. Il y a lieu de revoir l'ensemble de cette entreprise et apprécier l'opportunité de la poursuivre selon la démarche proposée par le Centre d'Oslo. En plus, l'éloignement des experts de ce centre rend difficile leur contribution effective à l'avancement du projet. Par ailleurs, le bureau du PNUD n'a pas les ressources humaines suffisantes pour assurer seul le suivi de l'élaboration du projet.

Les difficultés rencontrées sont peut-être dues à une appréciation inadéquate des problèmes conceptuels du projet et des défis méthodologiques de son opérationnalisation ainsi qu'au manque d'internalisation du processus d'élaboration du projet. Pour faire avancer les travaux, le consultant du PNUD devrait être appuyé par une structure technique adéquate. Pour être efficace, cette structure doit être logée au sein d'une institution nationale capable d'appuyer le travail à accomplir aussi bien au niveau technique qu'au niveau politique.

Pour le PNUD, la **formule de partenariat** dans ce cas doit être revue. Comme pour les autres projets examinés, les partenaires lointains ayant leurs propres priorités et agendas ne peuvent avoir qu'un impact limité et ponctuel sur le lancement et la mise en œuvre de projets d'envergure sur le terrain. Les partenaires locaux jouent un rôle beaucoup plus important et doivent par conséquent être plus impliqués que les partenaires externes. Dans le cas en espèce, la responsabilité donnée au Centre d'Oslo pour le lancement du projet devrait être revue en faveur d'institutions nationales. Le Centre peut certes contribuer ponctuellement sur le plan technique, mais il ne doit pas se substituer aux acteurs nationaux.

E.4 Autres points d'entrée du PNUD

E. 4.1 Gouvernance décentralisée

En dehors des trois axes d'intervention du PNUD examinés ci-haut, il serait utile de passer en revue les autres possibilités de renforcer la gouvernance dans le contexte tunisien.

L'un des quatre axes de l'UNDAF (Disparités, équité et qualité de la vie), constitue un point d'entrée avec un potentiel intéressant. En effet, les retards accumulés dans les zones du Sud et du Nord Ouest en matière de développement humain et le besoin d'agir pour réduire les disparités régionales constatées et soulignées dans l'UNDAF donnent au PNUD et ses partenaires du SNU un mandat clair leur permettant d'apporter leur appui à la mise en œuvre des OMD au niveau local. Les interventions

dans différents secteurs économiques et sociaux en appui aux communautés locales par les différents agences du SNU peuvent avoir un impact significatif sur l'amélioration de leurs conditions de vie et en même temps renforcer leur capacités de participation dans la gestion de leur développement. A terme, une telle approche contribuera à la création des conditions requises pour le renforcement de la gouvernance locale.

Une intervention du SNU au niveau local, fondée sur un programme commun, permettra par la même occasion au SNU de mettre en œuvre les OMD dans le cadre de l'UNDAF. Un tel programme pourra, s'il est bien conçu, avoir un impact significatif sur les régions ciblées. En plus des ressources du SNU, le financement peut être mobilisés chez les bailleurs de fonds qui ont manifesté leur intérêt pour une telle approche.

Compte tenu des retards accusés par les régions, l'appui du PNUD et du SNU pourra prendre la forme de renforcement institutionnel avec des composantes logistiques et techniques. Parmi les bénéficiaires l'on peut citer les offices régionaux et les collectivités locales.

E.4.2 Coordination des aides

La coordination des aides en Tunisie semble être gérée essentiellement par Ministère de Développement et de la Coopération Internationale. En l'absence d'une structure de coordination des partenaires au développement (en dehors de l'Equipe des NU) tel que préconisé par la Déclaration de Paris, la Tunisie ne pourra pas bénéficier pleinement des opportunités offertes par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'APD (dont elle est signataire). Au rythme actuel de l'évolution de la gestion de l'aide, la Tunisie pourrait ne pas atteindre tous les objectifs inscrits dans la Déclaration à l'horizon 2010 considérés essentiels pour le maintien des l'APD aux niveaux souhaités. Elle aura donc tout intérêt à s'engager plus résolument dans un processus de coordination plus efficace de l'APD comme précisé dans la Déclaration.

Pour renforcer la coordination inter-partenaires, le PNUD pourrait explorer, en concertation avec les autorités nationales, les possibilités de créer une structure de coordination des donateurs en collaboration avec la BM et si possible la BAD. La formule PNUD-BM a été testée ailleurs avec succès. Elle présente des avantages clairs pour le gouvernement et ses partenaires.

Pour le PNUD, une telle structure lui permettra de créer les synergies dont il a besoin pour renforcer son impact sur le développement en Tunisie. En particulier, une coordination efficace avec les partenaires externes renforcera les initiatives communes prises en matière de gouvernance. La Déclaration de Paris, qui est fondée sur la nécessité d'une bonne gouvernance, pourrait devenir un instrument significatif de promotion de la gouvernance en Tunisie.

La réussite du PNUD dans ce domaine passera par le renforcement préalable de la coordination du SNU. La perception des partenaires nationaux et internationaux suggère que le SNU ne présente pas un ensemble uni. Pour que le PNUD puisse jouer un rôle de coordination encore plus important, il doit s'investir dans le renforcement de l'équipe des NU.

L'UNDAF fournit un instrument précieux pour atteindre cet objectif. Il est bien conçu, répond parfaitement aux objectifs du gouvernement et a reçu l'adhésion des autorités. Cependant, son financement est loin d'être assuré. Les montants requis (plus

de 50 millions de dollars) ne pourront être mobilisés qu'à travers un partenariat solide avec les donateurs. D'où la nécessité de mobiliser non seulement le SNU, mais l'ensemble des partenaires en Tunisie.

Malgré son importance, l'UNDAF est toujours mal connu en Tunisie. Il y a lieu de développer une stratégie de vulgarisation et de sensibilisation des autorités nationales et des partenaires au développement sur l'importance de cet instrument de coordination. A mi-parcours de sa mise en œuvre, il est difficile de trouver un seul projet d'envergure issu de l'UNDAF en cours d'exécution conjointement par les NU.

E.4.3 Coopération Sud -Sud

L'expérience précieuse acquise par la Tunisie en matière de Coopération Sud - Sud depuis les années 70 ouvre des perspectives intéressantes qui vont au-delà de l'assistance tunisienne aux pays de l'Afrique Sub-saharienne et du Golfe. Le placement de milliers de cadres tunisiens dans les pays partenaires sert à la fois à réduire tant soit peu le chômage des diplômés en Tunisie et à ouvrir des opportunités d'investissement et de commerce avec ces pays.

Au-delà de ces avantages, l'expérience tunisienne a attiré l'attention d'autres donateurs tels le Japon qui s'engagent dans des formules triangulaires de coopération. A ce titre, le PNUD peut jouer un rôle beaucoup plus important comme partenaire de la Tunisie pour élargir le champ de la coopération Sud -Sud.

L'ATCT souhaiterait voir le PNUD participer activement avec la Tunisie dans les domaines d'assistance technique, formation et gestion de l'environnement entre autres. Les formules triangulaires réunissant la Tunisie, le PNUD/Tunisie et les bureaux du PNUD dans les pays bénéficiaires pourraient élargir le champ d'action du PNUD dans ses domaines d'intervention à coût très modestes.

La réflexion menée par l'ITES dans ce domaine devrait ouvrir d'autres opportunités pour le PNUD et la Tunisie. Le rapport final de l'ITES (en phase de finalisation) proposera sans doute des pistes intéressantes pour élargir le champ d'action de cette forme de coopération

E.4.4 Appui au renforcement de la capacité de gérer l'analyse de l'emploi

La persistance d'un taux de chômage élevé, notamment chez les diplômés, les jeunes et les femmes, est l'un des défis majeurs en Tunisie. Le plancher de 14% semble devenir incompressible en dépit d'une croissance macro-économique forte (5% par an). Le besoin de décortiquer les données statistiques du chômage pour mieux comprendre ce phénomène se fait sentir d'une manière aiguë.

En l'absence de d'information sur l'évaluation du projet PNUD/BIT, il n'est pas possible d'apprécier son impact.

L'importance de la problématique de l'emploi ne peut que s'accroître face à la crise économique mondiale et ses effets négatifs certains sur l'économie tunisienne. Comme indiqué plus haut (Analyse de la situation), l'impact des mesures prises par le gouvernement pour mitiger ces effets est sujet à caution. Le PNUD et le BIT peuvent

engager un dialogue avec le gouvernement et mettre à sa disposition une expertise adéquate pour développer une stratégie plus efficace dans le court terme.

Au delà de l'urgence, l'amélioration de la capacité d'analyse et de gestion des données statistiques sur l'emploi exigera un appui à long terme. L'UNDAF offre le cadre le plus approprié pour cet appui. En plus du BIT et du PNUD, d'autres agences sont appelées à y participer: le FNUAP, l'UNICEF, la FAO et l'UNESCO. En plus du niveau central, l'apport des NU sera significatif au niveau régional. Une concertation entre agences NU et avec les partenaires au développement et le gouvernement devient indispensable pour élaborer et mettre en œuvre l'assistance requise.

E.4.5 « Intégration du genre » au sein du PNUD

La Tunisie a acquis, à juste titre, la réputation d'un pays phare dans le monde arabo-musulman grâce à la décision du Président Bourguiba de réformer le statut de la femme depuis l'indépendance. Cette décision courageuse et visionnaire a permis à la femme tunisienne d'acquiescer des droits appréciables dans plusieurs domaines. A priori, les conditions sont réunies pour que la question du genre soit intégrée dans toutes les activités de développement lancées par le gouvernement et ses partenaires.

La décision du PNUD d'initier un projet de sensibilisation et de formation de son personnel à l'intégration du genre dans ses projets de coopération suggère que les progrès des cinquante années de développement en Tunisie n'ont pas encore été reflétés d'une manière systématique dans la culture du PNUD.

Les objectifs inscrits dans le projet sont louables mais ils demeurent vagues et ambitieux, donc difficilement réalisables et mesurables. En plus, le programme de pays du PNUD ayant déjà été préparé au moment de la conception du projet, l'intégration du genre dans tous les projets du CPD pouvaient difficilement être réalisée dans le cadre du programme 2007-2011.

Plus important, l'intégration du genre (mainstreaming) dans les projets de développement a besoin de clarification. La définition de la stratégie du PNUD en termes de "renforcement de capacité, formation, partage de connaissances, réseautage" dans le "Corporate Gender Action Plan" est difficile à traduire d'une manière opérationnelle en plans d'action concrets et mesurables. Or, l'intégration du genre doit avoir un sens concret et pratique. Dans un projet de développement agricole, par exemple, cette intégration peut être traduite par le rôle que joue la femme dans la définition des problèmes à résoudre, la mise à sa disposition des outils nécessaires (dont le foncier et les crédits) pour résoudre ces problèmes. Ce qui lui permettrait de devenir un acteur clé et d'améliorer sa situation économique et politique dans son milieu social.

Pour s'éloigner des slogans et objectifs vagues, le personnel du PNUD chargé de la programmation aura besoin d'une formation pratique et efficace. Il existe en Tunisie des institutions susceptibles de fournir cette formation. Au delà du PNUD, l'ensemble du personnel de programmation du SNU devra bénéficier de la même formation pour être en mesure d'intégrer le genre dans les différents instruments de coordination (UNDAF et ses Groupes thématiques) et d'avoir un dialogue utile et productif avec les partenaires des ministères techniques.

F. PERSPECTIVES D'AVENIR DE LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE ET LE POSITIONNEMENT DU PNUD

Comme la plupart des pays, la Tunisie sera confrontée à d'importants défis dans le court et moyen termes.

Sur le plan économique, la construction d'une économie extravertie a certes permis à l'économie tunisienne de devenir de plus en plus compétitive et performante, mais elle l'expose par la même occasion aux aléas de l'économie européenne dont elle est fortement dépendante (exportations, tourisme, investissements étrangers, revenus des travailleurs émigrés).

Au niveau de l'emploi, la persistance d'un taux de chômage élevé (14% selon les données officielles) en dépit d'une croissance économique forte (5% par an) soulève des questions sur les raisons profondes de ce taux de chômage. Les signes précurseurs de l'essoufflement de la croissance économique et son incapacité de créer des emplois au rythme souhaitable (environ 100,000 emplois par an) sont déjà perceptibles, réduisant ainsi la marge de manœuvre des décideurs. Une croissance forte qui ne crée pas d'emplois suggère, entre autres, que ses fruits ne sont peut-être plus répartis d'une manière équitable comme le veut le modèle tunisien et le proclament les décideurs. D'autres facteurs qui doivent être élucidés sont en jeu. Le gouvernement est à la recherche d'explications (ainsi que l'ITES).

Avec la perspective d'une crise économique durable en Europe et ailleurs, la situation de l'emploi en Tunisie risque d'empirer dans les mois à venir. L'économie tunisienne se trouve ainsi tributaire de sa dépendance excessive sur des facteurs exogènes.

Sur le plan politique, cette vulnérabilité renforce les réflexes sécuritaires et les impératifs d'un contrôle serré du processus politique au nom de la stabilité. Parmi les conséquences de cette situation, les institutions démocratiques risquent de se fragiliser et la participation de la société civile dans le processus politique est retardée.

Sur le plan institutionnel, les éléments d'une gouvernance démocratique sont bien inscrits dans les textes. Mais l'on constate que la culture démocratique n'évolue pas au même rythme que l'architecture institutionnelle. En particulier, l'espace réservé à la participation effective des ONG et organisations de la société civile dans la vie politique se trouve fortement contrôlé selon leurs porte-parole, d'où leur fragmentation et affaiblissement.

Que peut faire le PNUD?

Son engagement pour un développement humain fondé sur une croissance dont les fruits sont répartis d'une manière équitable implique aussi la nécessité d'une gouvernance politique décentralisée et participative, respectant les droits fondamentaux des citoyens et leur conférant un rôle actif dans les processus de décision. C'est une approche qui doit sous-tendre tous les projets appuyés par le PNUD.

Bien que centrés sur des domaines techniques, les projets en cours semblent répondre à ces objectifs en ce sens qu'ils contribuent à renforcer les capacités institutionnelles aux niveaux national, régional et local. À terme, l'amélioration du contrôle de la gestion financière, la modernisation de la fonction publique et du système judiciaire, la mise en place d'indicateurs de gouvernance et la promotion d'un développement régional efficace contribueront au renforcement de la gouvernance démocratique en Tunisie et partant, à son développement humain.

Dans l'immédiat, le problème lancinant du chômage les perspectives sombres de l'avenir découlant de la crise mondiale mettent le gouvernement devant un défi énorme. Le PNUD, en tant que partenaire privilégié de la Tunisie, est en droit de jouer un rôle important dans la recherche de solutions avec les autorités. En tout état de cause, la promotion de l'emploi figure parmi les axes prioritaires du PNUD et du SNU dans le cadre de l'UNDAF.

De part ses capacités financières et son mandat, le PNUD ne peut pas avoir un impact significatif tout seul ou même avec le SNU. Il devra donc forger des partenariats solides avec les principaux donateurs et en concertation avec le gouvernement. Avec l'appui du SNU à travers la Coordination, le PNUD pourra construire avec la BM, la BAD et l'UE, entre autres, un partenariat proactif visant la mise en place d'une stratégie efficace de mitigation de l'impact de la crise économique internationale sur l'économie tunisienne.

C'est une tâche délicate dont l'issue n'est pas certaine. L'arrivée d'un nouveau RR/RC en Tunisie est une opportunité heureuse qui permettra au PNUD et au SNE d'affirmer leurs rôles en tant que partenaires importants. L'initiative qu'il pourra prendre pour mobiliser les autres partenaires aura sans doute un impact significatif sur la qualité des relations entre le SNU et le gouvernement.

G. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le PNUD est un partenaire privilégié de la Tunisie. Il peut jouer un rôle important en dépit de la modestie de son concours financier. En choisissant judicieusement ses créneaux d'intervention et en mobilisant le SNU et les autres partenaires au développement, il peut devenir un acteur essentiel et incontournable. Cette qualité comporte aussi des risques et des responsabilités.

Son rôle de conseil désintéressé mais engagé renforce sa position et lui permet d'intervenir dans des domaines sensibles et critiques, notamment la gouvernance démocratique.

La présente évaluation a mis en évidence l'apport précieux du PNUD dans une série de projets clés dont certains se trouvent au centre de la gouvernance. Cet apport a été fortement apprécié par les autorités.

G.1 Approche programme

Avant de tirer les conclusions liées à ces projets, il faut rappeler l'engagement du PNUD/Tunisie formulé dans le CPAP, de passer d'une approche 'projets' à une approche 'programme' traduite par la formulation de stratégies et politiques de développement fondées sur le conseil stratégique et le plaidoyer. Cette approche, préconisée par le Conseil d'Administration depuis une dizaine d'années, a l'avantage de bien cibler l'intervention du PNUD pour un impact optimal et d'éviter dans la mesure du possible la dispersion et le manque d'efficacité. Le nombre limité de thèmes retenus par le Conseil rend le ciblage et la concentration nécessaires.

En Tunisie, la gouvernance est le premier axe d'intervention du PNUD. C'est un choix à la fois stratégique et incontournable. Il se situe au centre des problématiques du développement humain en Tunisie.

Les conclusions et recommandations ci-bas seront formulées dans cet esprit.

G.2 Orientations de l'UNDAF

L'analyse de l'UNDAF ne fait pas partie des TdRs de la présente évaluation, mais son importance en tant que document cadre du programme du PNUD rend nécessaire son examen pour mieux appréhender les décisions stratégiques à prendre.

Si l'UNDAF pour la période 2007-2011 reflète fidèlement les priorités du gouvernement dans son XIe Plan et si sa conception et élaboration répondent aux normes fixées par le siège du SNU, sa mise en œuvre reste tributaire de conditions difficiles à réunir. En particulier, les besoins de son financement dépassent de très loin les ressources disponibles ou mobilisables en Tunisie.

Les raisons évoquées plus haut expliquent ce décalage. Les retards déjà accusés dans sa mise en œuvre rendent improbable la possibilité d'un rattrapage éventuel.

Par conséquent, l'équipe des NU gagnerait redimensionner les objectifs visés et adopter une nouvelle stratégie de mise en œuvre basée sur les ressources effectivement disponibles et les capacités des agences d'effectuer la mise en œuvre.

Les axes les plus prometteurs sont ceux qui visent la réduction des disparités régionales et la promotion de l'emploi. Comme indiqué plus haut, le SNU pourrait avoir un impact sensible dans le premier domaine avec les moyens déjà disponibles au niveau de chaque agence. Même en l'absence d'un financement conjoint, les interventions qui pourront être réalisées par chaque agence dans le cadre de son programme actuel auront un impact significatif. Cette démarche devrait permettre au SNU de démontrer sa capacité de mener une action commune et de réaliser des résultats concrets.

Pour élargir le champ d'action de l'UNDAF et couvrir adéquatement le deuxième axe, il faudra mener une campagne de sensibilisation et de mobilisation aussi bien auprès des autorités nationales qu'auprès des partenaires au développement comme indiqué plus haut (Perspectives d'avenir)

G.3 Appui à la Cour des Comptes

Les enseignements du succès de l'appui du PNUD à la cour des Comptes ont été cités plus haut. A terme, le PNUD devra programmer son retrait du projet d'assistance au fur et à mesure que la Cour prend la relève. Dans le court terme, compte tenu de l'état des chantiers lancés par la Cour, notamment au niveau des Chambres Régionales, le PNUD est appelé à continuer à accompagner la Cour dans l'amélioration de sa performance et renforcer ainsi son impact sur la gouvernance.

En particulier, la mise en place d'une unité de gestion des ressources humaines permettra à la Cour de remplir sa mission de "**contrôle évaluatif**" en élargissant la gamme des compétences requises par cette nouvelle mission. Dans le même sens, la mise des magistrats aux normes internationales à travers leur participations aux réunions où ces normes sont élaborées permettra à la Cour de rester au même niveau que les institutions similaires dans les pays avancés.

G.4 Modernisation de l'administration publique

Il faut retenir en particulier le besoin urgent de regrouper tous les projets liés à cette modernisation sous forme d'un projet parapluie logé à la Primature. Le regroupement mettra fin à la dispersion de l'assistance du PNUD et améliorera la coordination des différentes structures impliquées aussi bien à la Primature que dans les autres institutions publiques touchées par ce projet. Le rôle leader de la Primature dans ces réformes importantes doit être affirmé à travers sa direction du projet.

L'impulsion de la Primature permettra d'augmenter les effets encore lents de ces projets sur le renforcement de la gouvernance et de mieux rentabiliser l'appui du PNUD.

Les projets en question étant pour la plupart des assistances préparatoires, un nouveau document de projet peut être élaboré assez rapidement et soumis aux procédures d'approbation et de signature dans le cadre du CPAP actuel. Pour gérer un tel projet, le PNUD et le gouvernement auront besoin de mettre en place une structure légère mais dédiée à la mise en œuvre du projet au niveau de la Direction Générale des réformes et des études prospectives administratives.

En plus des projets en cours à la Primature tels la qualité des services publics et l'administration électronique, le projet peut inclure aussi l'assistance au Tribunal administratif et à la modernisation du système judiciaire comme suggéré plus haut.

G.5 Dialogue sur les indicateurs de gouvernance

L'originalité de l'approche préconisée par le Centre d'Oslo et son potentiel de produire à un projet parapluie de gouvernance en Tunisie méritent que des efforts supplémentaires soient fournis pour faire aboutir ce projet en dépit des retards considérables déjà accusés.

L'un des handicaps à son avancement est la formule de partenariat utilisée. Si le Centre d'Oslo a pu jouer un rôle positif au niveau de la conception du projet, son éloignement et son agenda mondial ne lui permet pas de contribuer à l'opérationnalisation du concept ni à la méthodologie la plus appropriée pour le traduire en projet concret.

Le PNUD et le gouvernement peuvent trouver une formule plus efficace en utilisant les compétences nationales qui sont abondantes dans ce domaine. Ainsi, la consolidation des indicateurs spécifiques à la Tunisie peut être confiée aux structures nationales telles l'Institut de la Statistique.

La méthodologie de mise en œuvre des composantes du projet doit être également élaborée par les compétences nationales. Cette appropriation permettra d'éviter les malentendus qui semblent avoir ralenti l'avancement de l'initiative du Centre d'Oslo (par exemple l'annulation du symposium international sur la gouvernance).

Pour assurer l'adhésion de toutes les parties prenantes, le PNUD et le gouvernement devraient convenir d'une institution nationale ayant l'envergure et l'autorité nécessaires pour mobiliser toutes les structures qui seront impliquées dans la mise en œuvre du projet.

G.6 Coordination des aides et Déclaration de Paris

Le mécanisme de coordination des partenaires au développement en Tunisie ne permet pas une adhésion adéquate aux principes de la Déclaration de Paris. Par conséquent, les objectifs fixés pour 2010 ne pourront être atteints en Tunisie.

Le PNUD pourrait suggérer au MDCI et au MAE de mener une campagne de sensibilisation des partenaires et de les encourager à établir un mécanisme de coordination cohérent et efficace à l'instar d'autres pays. La formule d'une coprésidence PNUD-BM de la coordination des partenaires, testée ailleurs, pourrait être appropriée pour le cas tunisien. Il faut toutefois s'assurer que le gouvernement souhaite la mise en place d'un tel mécanisme. Il revient au PNUD et aux autres partenaires d'en montrer les avantages et retombées positives à l'avenir.

G.7 Appui à la gestion des données sur l'emploi

Domaine critique qui demandera un appui technique renforcé au delà du projet PNUD-BIT. L'UNDAF fournit le cadre de programmation et de mobilisation d'autres agences du SNU pour mieux appréhender le chômage des diplômés, des jeunes et des femmes.

G.8 Coopération Sud-Sud

L'expérience de la Tunisie dans ce domaine et la réflexion actuelle à l'ITES soulignent l'importance de la politique tunisienne et ses succès. Le PNUD est appelé à s'engager dans des formules de coopération trilatérale (PNUD -Tunisie-donateurs) pour élargir le champ de couverture de cette coopération.

G.9 Intégration du genre

Un travail intensif de sensibilisation et de formation avec l'appui d'institutions compétentes telles le CAWTAR permettra au personnel de programmation du PNUD et

du SNU de mieux comprendre la signification du 'mainstreaming' et son application aux projets de développement. En Tunisie, les réformes entreprises depuis l'indépendance ont créé les conditions nécessaires à une intégration effective du genre dans les interventions du PNUD et du SNU.