

I A C E

Instauring an Advocacy Champion for Economy

EVALUATION
DES POLITIQUES
PUBLIQUES
EN TUNISIE

I A C E

Instauring an Advocacy Champion for Economy



Comité de Supervision

Ahmed BOUZGUENDA, *Président LACE.*

Walid BELHADJ AMOR, *Membre du Comité Directeur LACE.*

Fayçal DERBEL, *Membre du Comité Directeur LACE.*

Hedi SELLAMI, *Membre du Comité Directeur LACE.*

Comité Scientifique

Majdi HASSEN, *Université de Tunis.*

Sofiane GHALI, *Université de Tunis.*

Kamel GHAZOUANI, *Université de Carthage.*

Moez LABIDI, *Université de Monastir.*

Sami REZGUI, *Université de la Manouba.*

Sami ZOUARI, *Université de Sfax.*

INTRODUCTION GENERALE	1
CHAPITRE 1 EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES : CADRE CONCEPTUEL, METHODES ET DETERMINANTS INSTITUTIONNELS	3
INTRODUCTION	3
1. CONCEPTS ET TYPES D'EVALUATION	9
1.1 Définitions et positionnement.....	9
2. TYPOLOGIE DES EVALUATIONS	13
2.1 Evaluation ex ante	13
2.2 Evaluation en cours (ongoing evaluation)	17
2.3 Evaluation ex post	17
2.4 Méta-évaluations	23
2.5 Evaluation d'"évaluabilité" (evaluability assessment)	24
2.6 Evaluation interne et évaluation externe.....	25
3. LES OUTILS D'EVALUATION : OBJET, APPORTS ET LIMITES	25
3.1 Les méthodes expérimentales d'évaluation.....	26
3.2 Les principales méthodes économétriques d'évaluation	35
3.3 La double différence.....	35
3.4 La méthode des variables instrumentales	37
3.5 La méthode de la régression autour d'une discontinuité.....	38
CHAPITRE 2 EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES : ACTEURS, METHODES ET EXPERIENCES COMPAREES	42
INTRODUCTION	42
1. DETERMINANTS INSTITUTIONNELS DE LA PRATIQUE EVALUATIVE	43
1.1 Les facteurs d'appui à l'institutionnalisation de l'EPP.....	44
1.1.1 La nature du régime politique	44
1.1.2 L'existence d'instances de contrôle	45
1.1.3 L'existence de structures fédéralistes	46
1.1.4 Les pressions externes	46
1.1.5 La situation budgétaire du pays.....	46
1.2 Mesures synthétiques de l'ancrage institutionnel de l'EPP.	47
2. PRINCIPES METHODOLOGIQUES DE L'EVALUATION	51
2.1 La démarche évaluative : aspects généraux.....	53
3. QUELQUES LEÇONS DES EXPERIENCES ETRANGERES	63

3.1 Le leadership institutionnel des évaluations	75
3.2 Les acteurs impliqués dans la conduite des évaluations	77
3.3 Le suivi qualitatif des évaluations	78
4. L'EXPERIENCE TUNISIENNE EN MATIERE D'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	79
4.1 Le leadership institutionnel et acteurs impliqués dans les évaluations	79
4.2 La typologie des évaluations dans le contexte tunisien	82
4.3 Quelques recommandations pratiques pour la Tunisie	83

**ANNEXE 1 : SYNTHÈSE DES MISSIONS DE CONTRÔLE DE LA COUR DES
COMPTES SELON LES THÉMATIQUES TRAITÉES.87**

**ANNEXE 2 : ÉVALUATION DU PROGRAMME DE SUBVENTION DES
HYDROCARBURES AU NIVEAU DE L'ETAP, LA STEG ET LA STIR.112**

**CHAPITRE 3 ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EX ANTE - CAS
DES POLITIQUES D'INCITATION À L'INVESTISSEMENT : LE NOUVEAU
CODE D'INVESTISSEMENT117**

1. CONTEXTE ET MOTIFS DU PROJET DU CODE D'INVESTISSEMENT	117
2. RAPPEL DE LA NOTION D'ÉVALUATION EX-ANTE	117
3. L'ÉVALUATION EX-ANTE DU PROJET DU CI	119
3.1 Les étapes de l'évaluation.....	119
3.2 L'évaluation du projet du CI.....	125
3.2.1 Au niveau de la forme	126
3.2.2 Au niveau du fond	126
3.3 L'évaluation qualitative.....	126
3.3.1 Critère de constitutionnalité	127
3.3.2 Critère de garantie d'un développement régional et inclusif	127
3.3.3 Critère de visibilité et d'une stratégie industrielle (Raisonnement en termes de filières).....	128
3.3.4 Critère de la cohérence avec les autres lois ou projets de lois.....	129
3.3.5 Critère de la création de l'emploi.....	131
3.3.6 Critère de l'attractivité des IDE et de transfert des dividendes	132
3.3.7 Critère de promotion des exportations.....	134
3.3.8 Critère de l'internationalisation de l'entreprise tunisienne	136
3.4 Approche quantitative : La Simulation.....	137

CHAPITRE 4 ÉVALUATION DE LA RÉFORME DU SECTEUR BANCAIRE144

INTRODUCTION	144
1. LE SECTEUR BANCAIRE TUNISIEN : TROIS DECENNIES DE REFORMES, TROIS DECENNIES DE FRAGILITE	145
1.1 Le degré de concurrence	145
1.2 La qualité de la gouvernance	146
1.3 Le niveau de performance	146
1.4 Qualité des actifs : le dictat des Non-Performing loans	147
1.5 Financement de l'économie : en deçà des espérances des PME	147
2. ÉVALUATION DES REFORMES POST-REVOLUTION : DES AVANCEES CERTES, MAIS A UN RYTHME TROP MESURE	148
2.1 Les chantiers de réformes	148
2.1.1 La recapitalisation et la restructuration des banques publiques	148
2.1.2 La Loi bancaire	149
2.1.3 Le statut de la BCT	150
2.1.4 La réglementation de change	150
2.2 La recapitalisation et la restructuration des banques publiques	151
2.2.1 Objectifs atteints	151
2.2.2 Respect des échéances	152
2.2.3 Méthode	152
2.2.4 Capacité à générer le changement	154
2.3 La loi bancaire : évaluation de la capacité à atteindre les objectifs	156
2.3.1 Financement des PME	159
2.3.2 Ancrage aux normes baloises	160
2.3.3 Résilience bancaire	162
2.4 Le nouveau statut de la BCT	167
2.4.1 Indépendance et bonne gouvernance	167
2.4.2 Régulation macro-prudentielle	168
3. VERS L'ÉLARGISSEMENT DU CHAMP DE LA REFORME POUR RENDRE L'ÉVALUATION PLUS CREDIBLE	169
3.1 Marché de capitaux : une réforme négligente pour la finance de marché	170
3.2 Stabilité financière : le risque systémique plane toujours malgré les avancées sur le terrain macro-prudentiel	171

INTRODUCTION	174
1. ETAT DES LIEUX DE LA SITUATION EN TUNISIE	175
1.1 Le marché du travail tunisien	175
1.1.1 L'évolution du chômage	175
1.1.2 L'évolution des créations d'emplois.....	180
2. POLITIQUES ACTIVES D'EMPLOI EN TUNISIE	184
3. PRATIQUES D'EVALUATION DES PAE, DANS LE MONDE	199
4. LA PRATIQUE DE L'EVALUATION EN TUNISIE	200
5. METHODES APPLIQUEES	202
5.1 Cas de l'évaluation du meilleur plan d'affaires	203
5.2 Evaluation des réalisations du SIVP dans le recrutement des jeunes diplômés.....	205
5.3 Nécessité du passage à l'évaluation macroéconomique des politiques d'emploi	206
BIBLIOGRAPHIE	214

Liste des Figures

Figure 1-1: Types d'évaluations selon l'approche chronologique	13
Figure 1-2: Représentation synoptique d'une évaluation ex-post.....	19
Figure 1-3: Déclinaisons de la politique et des objectifs en matière de sécurité routière (exemple illustratif)	21
Figure 2-1: Une perspective complète sur le projet d'évaluation d'une politique publique.....	57
Figure 3-1: Nature de l'évaluation	126
Figure 3-2.....	128
Figure 3-3: Evolution du taux de chômage	132
Figure 3-4: IDE, Dividendes et avoirs en devises.....	133
Figure 3-5: Evolution des exportations.....	135
Figure 3-6 : Coût à l'exportation (US \$ par conteneur).....	136
Figure 3-7: Investissement des Tunisiens à l'Etranger (en MD).....	137
Figure 3-8: Evolution du différentiel d'investissement entre les dispositions financières du CI et celles du CII (en MDT).....	143
Figure 4-1: Participation dans le secteur bancaire.....	154
Figure 4-2: Un ancrage lent aux normes de Bâle en %	161
Figure 4-3: Des créances accrochées sous provisionnées en %	163
Figure 4-4: Prêts non-performants 2014 (en % du total crédits).....	164
Figure 4-5: Une rentabilité peu rassurante en %	165
Figure 4-6: Grandes banques marocaines	166
Figure 5-1: Evolution du chômage en général et parmi les diplômés, Tunisie, 2006-2015.....	176
Figure 5-2: Evolution du chômage selon le sexe, Tunisie, 2006-2015	179
Figure 5-3: Evolution des créations d'emploi selon le sexe, Tunisie, 2006-2015	181
Figure 5-4: Part de chaque gouvernorat dans les placements sur le marché du travail, Tunisie, 2010-2014.....	183

Liste des Tableaux

Tableau 1-1: Positionnement de l'évaluation par rapport à d'autres démarches	12
Tableau 1-2: Composantes et modalités d'évaluation ex ante des programmes opérationnels dans le cadre de la Politique Européenne de Cohésion (stratégie Europe 2020)	15
Tableau 2-1: Indices d'institutionnalisation et de maturité de la pratique évaluative.....	49
Tableau 2-2a : "Qui fait quoi" dans l'évaluation : Récapitulatif des phases de préparation de l'évaluation et de diagnostic : cas d'évaluation en interne.....	59
Tableau 2-3: Etude comparative d'un échantillon de pays.....	65
Tableau 3-1: Le Projet Du Code D'investissement	122
Tableau 3-2: Simulation de l'investissement avec et sans incitations	140
Tableau 3-3: Impact des incitations financières CI.....	142
Tableau 5-1: Description des programmes d'insertion professionnelle délivrés par les services publics	187

Introduction Générale

Bien que la Tunisie ait réussi sa transition politique qui s'est concrétisée par l'instauration de la deuxième république ; les différents gouvernements qui se sont succédés, et bien avant 2011, n'ont pas réussi à répondre aux attentes de la population.

Actuellement, nous décomptons plus d'une centaine de projets de réformes, dont plusieurs mesures ou réformes ont été mises en place ou sont en cours d'adoption sans qu'on arrive à un résultat concret. Serait-ce dû à une qualité peu satisfaisante des réformes proposées ? Il est toutefois clair que dans le cas de l'économie politique des réformes, les différents gouvernements qui ont manqué de méthodes dans leur mise en place y sont pour quelque chose. Il est à noter, aussi, que l'absence de vision économique commune expliquerait aussi, en partie, cette défaillance.

Mais pourquoi ne sommes-nous pas en mesure de corriger ces lacunes ? C'est principalement notre capacité à évaluer les politiques publiques qui nous fait défaut. Partant de cette conviction, leur évaluation, leur suivi et les méthodes adoptées conditionnent, ipso facto, la réussite ou l'échec des politiques publiques envisagées ou en vigueur. Quelles sont alors les méthodes d'évaluations à mettre en place ?

Quid de l'évaluation : quelle distinction pourrait-il y avoir entre contrôle, audit et évaluation ? Quels standards suivre dans l'évaluation des politiques publiques ? Faut-il des méthodes adaptées à chaque secteur ? Il s'agit, essentiellement, de donner des réponses aux questions suivantes : Evaluer quoi, pourquoi, quand et comment ?

Comment différencier l'évaluation d'une politique publique de l'évaluation des programmes et des stratégies qui pourraient la composer ? L'évaluation ne s'inscrit-elle pas dans une approche dynamique, qui suit le cycle de vie des politiques ?

Toutes ces questions seront soulevées tout au long de cet ouvrage qui se divise en cinq chapitres. Dans les deux premiers nous procéderons à un passage en revue théorique de la notion d'évaluation ainsi que les différentes typologies de l'évaluation. Une différenciation entre les notions d'audit, de contrôle, et d'audit de performance ainsi que celle de l'évaluation est mise en évidence dans le cadre du premier chapitre. Dans le second chapitre, seront exposées les différentes étapes de l'évaluation tout en mettant en évidence différentes expériences internationales en matière d'évaluation. Ces dernières, et un état des lieux au niveau du leadership institutionnel et des acteurs impliqués dans les évaluations en Tunisie, conduiront à avancer quelques recommandations à même d'améliorer cette pratique en Tunisie.

Les trois autres chapitres seront un cas d'application des trois modes d'évaluation chronologiques à savoir *ex ante*, qui prend l'exemple du nouveau code d'investissement, *mi-parcours*, exposant l'exemple de la réforme bancaire et enfin l'évaluation *ex post* qui s'illustre à travers l'exemple des politiques actives d'emploi.

Chapitre 1 Evaluation des politiques Publiques : Cadre Conceptuel, Méthodes et Déterminants Institutionnels

Introduction

L'évaluation de la politique de l'Etat semble s'imposer de plus en plus aux sociétés dites "modernes" abstraction faite du contexte qui en fait une priorité dans le débat politique et social. Car, comme le souligne P. Muller (2015), si les sociétés modernes doivent trouver le sens de leur action sur elles-mêmes, elles devraient également contribuer à mieux orienter les politiques publiques qu'elles rendent nécessaires du fait de leurs propres actions. Et, aussi dotées soient-elles en capacités scientifiques et en institutions démocratiques, les sociétés modernes ne peuvent se suffire à ces préalables, nécessaires mais non suffisants, pour faire de l'évaluation de la politique publique une pratique institutionnalisée. Par ailleurs, "décréter" l'évaluation dans de simples textes juridiques voire même dans la constitution ne stimulera pas davantage cette pratique¹ et ne serait pas en soi un gage

¹ . En l'absence de textes complémentaires spécifiant clairement les modalités pratiques de réalisation des évaluations. Il est noté à ce propos que la révision constitutionnelle de 2008 en France a permis l'inscription explicite de l'évaluation des politiques publiques dans la constitution. Une telle démarche s'avère intéressante puisqu'elle entraînera l'obligation de l'évaluation de l'exécutif par le législatif dans le cadre de la loi Organique relative aux lois de Finances (LOLF). Elle induit également la création (transformation) d'organismes dédiés (création du Comité d'Evaluation et de Contrôle des politiques publiques à la place de la Mission d'évaluation et de contrôle, MEC) tout en favorisant l'évolution de la mission d'organismes déjà en place à l'instar de la Cour des Comptes [A. Fouquet, 2010] qui rendaient déjà des rapports d'évaluation des politiques publiques depuis l'année 2011 [voir Rapport Public Annuel de la Cour des Comptes, Février 2012]. Comparativement, la constitution tunisienne de Janvier 2014 a défini, dans son article 117, les prérogatives de la Cour de Compte notamment en matière d'évaluation des pratiques de gestion des deniers publiques. Toutefois, les rendus de Cour des Comptes demeurent fortement imprégnés par sa mission (*de jure*) de contrôle plutôt que celle d'évaluation à proprement parler de l'action publique.

d'évaluation efficace, pertinente et porteuse d'une action publique renouvelée et centrée sur les besoins d'une société moderne.

Cette première mise au point étant faite, il est nécessaire dans ce qui suit de se référer aux fondements structurant le thème de l'évaluation des politiques publiques. Pour ce faire, il y a lieu, d'abord, de situer ce thème par rapport à l'état de l'art des recherches en matière de politiques publiques. Il importera, ensuite, de fournir les explications majeures quant à sa résurgence au cours des périodes récentes.

Au risque de bruler les étapes, on peut considérer que le thème de l'évaluation de l'action publique représente une des composantes d'un vaste corpus théorique portant sur l'analyse des politiques publiques. Dans la logique des choses, on ne peut en effet juger les politiques publiques, sans avoir compris au préalable les circonstances dans lesquelles elles naissent. Mais à ce niveau, on peut simplement considérer que l'évaluation s'inscrit particulièrement dans ce qu'il est convenu d'appeler "le cycle de la politique", traduction littérale de la notion de "policy cycle"² (Jan et Wegrich, 2007).

Décrit comme un processus séquentiel, le cycle de la politique se traduit, dans son acception la plus simple, par une modélisation normative de la chaîne d'étapes sous-jacentes à toute politique publique. Cette chaîne chronologique va de l'inscription de la politique sur l'agenda des décideurs jusqu'à sa mise en œuvre en passant par d'autres étapes intermédiaires à l'instar de la formulation et de la décision d'adoption. Dans ce cheminement ordonné (processus linéaire), l'étape de l'évaluation est presque située en bout de chaîne ce qui en fait une étape de jugement en dernier ressort de l'action publique. Encore faut-il que l'action publique aille jusqu'au bout, ce

² . Concept inspiré de l'apport de H.D. Lasswell (1956) portant sur l'étude du processus de décision.

qui souvent n'est pas le cas, et qu'elle soit aboutie, autrement dit bien étudiée et bien réfléchie dès le départ ce qui n'est pas toujours acquis.

Il n'est d'ailleurs pas étonnant de relever les diverses controverses et critiques soulevées à propos du processus linéaire standardisé³ où l'évaluation se place à l'étape pré terminale du cycle de la politique publique. En effet, ces controverses interpellent à plusieurs égards notamment parce qu'il ne peut y avoir d'évaluation globale sérieuse qui ignore les indispensables évaluations intermédiaires à conduire (d'où l'opposition du processus linéaire au processus circulaire)⁴ et qui ignore l'environnement systémique, c'est à dire l'effet des interférences entre les politiques déjà adoptées et celle en cours d'évaluation. Enfin, ces controverses restent légitimes dans la mesure où les politiques publiques ne peuvent connaître de "terminaison⁵" (traduction de termination en anglais) étant donné qu'elles sont appelées à se renouveler d'une manière ou d'une autre.

Comment expliquer à présent le regain d'intérêt pour le thème de l'évaluation des politiques publiques⁶ alors que nous nous référons déjà dès le départ à son historique ?

³ Pour une lecture critique du processus linéaire, voir P.A. Sabatier (1991): " *Towards Better Theories of the Policy Process*", Political Science and Politics, Vol 24, N°2, June, pp147-156. D'autres travaux plus récents offrent un récapitulatif des tendances récentes de l'analyse du processus de politique publique (policy process). On citera notamment Weible et al. (2011 ; 2012); Nowlen (2011).

⁴ Voir notamment le processus circulaire établi par Davies (2008) dans lequel l'évaluation est portée à chaque étape du cycle de la politique publique : évaluation de l'idée, évaluation de la formulation, évaluation de la décision, évaluation de l'implémentation

⁵ Ultime étape du process de politique publique, elle correspond à «la phase de clôture de l'action ou de mise en place d'une nouvelle action. Elle suppose la résolution du problème et la terminaison de l'action" [Muller, 2015, p12-13].

⁶ . A tel point que l'ONU adoptait fin 2014 une résolution historique tendant à renforcer les capacités des Etats à développer leurs capacités d'évaluation des activités de développement, que l'année 2015 soit déclarée *EvalYear* (Année Internationale de l'Evaluation) suite à la troisième Conférence sur les Capacités Nationales d'Evaluation tenue à Sao Paulo en 2013 et soutenue par le Groupe des Nations Unis pour

D'abord, il y a la maturité plus manifeste d'une société civile qui tient plus que jamais à la redevabilité (accountability) des décideurs publics. Pour la société civile, l'évaluation est le moyen idoine de percevoir concrètement les résultats (bon ou mauvais) de la gestion des deniers publics par les décideurs politiques (financements étrangers compris) et la qualité de la gouvernance des institutions.

Il faudrait néanmoins aller plus loin pour trouver des justificatifs à la résurgence du débat sur l'évaluation. Un premier justificatif a trait à l'évolution notable des analyses académiques focalisant le processus de la politique publique (Nowlin, 2011). Cette évolution est également accompagnée par des recherches ciblées sur la pratique de l'évaluation, recherches qui offrent une taxinomie complète allant de la contribution de l'évaluation aux mutations de la gouvernance de l'action publique jusqu'à l'exploration des conséquences politiques de la politique d'évaluation (Turnpenny et al. 2009).

Le deuxième justificatif est de nature méthodologique et se situe à un double niveau : un premier niveau relatif à la volonté de proposer une démarche méthodologique codifiée de l'évaluation. Cette démarche peut aller jusqu'à l'évaluation de l'impact de la réglementation (OCDE, 2008). Un deuxième niveau qui découle du recul appréciable des experts par rapport aux techniques d'évaluation (Fougère, 2010 ; Loi et Rodrigues, 2012, CAE, 2013) ce qui permet d'apprécier la portée de ces techniques mais aussi de situer leurs limites (Danielson, 2007 ; Sollic et al. 2011).

Enfin, le dernier justificatif relève d'un nouvel agenda de recherches déjà entamé (Furubo et al., 2002) et dont l'objectif est de cerner les conditions

l'Evaluation (UNEG) et enfin, qu'un Agenda Mondial de l'Evaluation couvrant l'horizon 2016-2020 soit prévu dans le cadre de la Semaine Mondiale de l'Evaluation organisée au Népal (Katmandou) début décembre 2015.

propices à l'institutionnalisation de l'évaluation (Trosa, 2003; Varone et Jacob 2004; Jacob, 2005).

C'est par rapport à ces trois justificatifs qui sous-tendent la résurgence du débat sur l'évaluation, que sera structurée la suite de ce premier chapitre. En abordant ces justificatifs qui seront par ailleurs des thèmes spécifiques aux différentes sections, l'on se gardera d'étudier en profondeur les aspects qui relèvent de l'évaluation de politiques particulières (incitation à l'investissement, politiques actives d'emploi, réformes du système financier...) ou d'expériences particulières de gouvernance institutionnelle de l'évaluation, aspects qui seront approfondis dans d'autres chapitres.

Conçue à la base comme un outil qui permet d'éclairer la prise de décision et de juger de l'efficacité des choix des politiques publiques, l'évaluation apparaît, aujourd'hui, comme une pratique incontournable pour des décideurs soucieux de préserver la crédibilité de leurs actions et résolus à éviter tout "effet d'affichage"⁷. Gage d'une gouvernance saine, l'évaluation est par ailleurs systématiquement utilisée et préconisée par les bailleurs de fonds internationaux qui l'intègrent parmi leurs critères de validation de tout (re)financement des programmes de développement (IEG/Banque Mondiale⁸, 2010)

Toutefois, si l'évaluation des politiques publiques à un niveau décentralisé (régional) connaît un essor significatif et obéit à des méthodes parfaitement codifiées notamment au niveau Européen (Commission Européenne⁹, 2013, 2014), la pratique volontaire de l'évaluation à un niveau centralisé, à l'exception de quelques pays, demeure encore limitée. Ce constat n'est pas

7. Par "effet d'affichage" il est sous-entendu l'effet induisant une modification du comportement des acteurs concernés par une décision de politique publique avant même sa mise en œuvre complète et son évaluation [Muller, 2015, p13].

8. Il s'agit précisément du rapport de l'IEG (*Independent Evaluation Group*). La référence traite du cas de l'Espagne et le rapport est rédigé par Feinstein et Zapico-Goni.

9

nouveau. Il est à noter, d'ailleurs, que c'est parce qu'elle est imposée dans le cadre des financements communautaires que l'évaluation, au niveau décentralisé, se pratique quasi systématiquement. Au niveau central, les gouvernements sont par contre libres d'évaluer ou non les politiques publiques sollicitant un financement local.

Au-delà, la pratique limitée de l'évaluation des choix et de l'action du pouvoir exécutif, y compris par lui-même, découle à priori de l'insuffisante diffusion d'une culture de l'évaluation. A cet égard, le classement opéré par l'International Atlas of Evaluation¹⁰ en 2002 sur la pratique de l'évaluation des politiques publiques est fort révélateur : si les premiers classés n'étonnent guère (Etats-Unis, Canada et Australie), le classement du Zimbabwe devant le Japon peut paraître surprenant !

Mais, puisque ce classement est figé, il faudrait s'abstenir d'en tirer des conclusions. Cependant, il suggère d'apporter une (ou des) réponse(s) à une question importante : la pratique évaluative serait-elle in fine tributaire de ce que peuvent faire les pouvoirs publics pour la promouvoir au niveau central ? Cette question mérite d'être posée nonobstant les malentendus que suscite l'évaluation de l'action publique (en étant perçue comme un jugement) et sa possible exploitation à des fins "politiciennes", aspects qui peuvent agir en tant que freins à son développement !

Il convient ici de rappeler que, historiquement (dans les années 50-60), la pratique de l'évaluation des politiques de l'Etat est née dans les sphères académiques. Ces sphères étaient plus motivées par une validation empirique de l'impact des politiques socio-économiques dans le cadre de "recherches évaluatives". Ceci leur permettait, par là-même, de contribuer à l'état de l'art scientifique tout en demeurant en dehors de toute influence des cercles décisionnels. Mais, la pratique académique de l'évaluation sera

¹⁰ . Furbo et al. (2002), chapitre 1: "*A Diffusion Perspective on Global Developments in Evaluation*", pp1-26.

ultérieurement et progressivement intégrée dans les milieux décisionnels conformément à une approche de développement des politiques publiques fondée sur une vision scientifique du processus de réforme.

1. Concepts et types d'évaluation

1.1 Définitions et positionnement

L'objectif de toute évaluation des politiques publiques est d'apporter une réponse, scientifiquement fondée, à deux questions majeures : «*a-t-on bien fait les choses ?*» et «*comment bien faire les choses*». Il s'agit là des préoccupations essentielles de la pratique évaluative. La collecte et le traitement d'informations quantitatives et qualitatives sur une politique donnée ne constituent en définitive qu'un moyen qui sert à l'appréciation et à la réflexion sur les perspectives d'évolution de l'action publique plutôt qu'au jugement binaire ou à la simple validation de cette action.

Néanmoins, l'évaluation des politiques publiques ne peut se limiter à la compréhension de la causalité entre une politique et les résultats qui lui sont directement ou indirectement imputables. La pratique évaluative au sens large implique, aussi, une meilleure compréhension des processus institutionnels, autrement dit le mode de fonctionnement de la puissance publique. De même, on ne peut conceptuellement cerner l'évaluation des politiques publiques en se focalisant uniquement sur son contenu technique. En effet, la pratique évaluative est avant tout un processus dont le déroulement est codifié et où l'utilisation de la technique ne représente qu'un des aspects. Pour être plus exhaustif dans la délimitation conceptuelle de l'évaluation, il faudrait, notamment, insister sur le fait que cette

pratique s'inscrit dans "une démarche à caractère institutionnel et à visée opérationnelle" (Swalue, 2011).

Ainsi, et étant données les dimensions multiples (*informative, institutionnelle, ontologique, récapitulative*) de l'évaluation des politiques publiques, il serait inapproprié d'en réduire le contenu conceptuel à des définitions particulières. Car, on constate que seule la *dimension récapitulative* (aide à la décision) qui se reflète dans une évaluation censée "apprécier la valeur d'une politique, d'un programme ou d'un dispositif au regard de certains critères...dans le but d'apporter des connaissances pour aider à la décision et éclairer le débat public" (A.Fouquet, 2011). D'autres définitions, à l'instar de celle proposée par Wollman¹¹(2007), s'avèrent également partiellement représentatives du concept puisqu'elles ne focalisent que la *dimension informative* de l'évaluation. Quid à présent du positionnement spécifique de l'évaluation des politiques publiques par rapport à d'autres démarches tel que le contrôle ou l'audit ?

Tout d'abord, ce positionnement spécifique réside dans l'existence d'un référentiel propre à l'évaluation. En partant des objectifs qui lui sont assignés, la politique publique est jugée sur la base d'un ensemble de critères opératoires qui peuvent être quantitatifs, qualitatifs, formalisables ou intuitifs. Ces critères ne relèvent donc pas forcément de standards répertoriés contrairement à l'audit, ni de

¹¹ . "Evaluation in the field of public policy may be defined in general terms, as an analytical tool and procedure meant to do two things:

1- Evaluation research, as an analytical tool, involves investigating a policy program to obtain all information pertinent to the assessment of its performance, both process and results

2- Evaluation as a phase of the policy cycle more generally refers to the reporting of such information back to the policy making process"

textes ou de cadres préconçus (lois, comptabilité publique) à l'instar du contrôle. Quant à l'objet de l'évaluation, il diffère sensiblement du contrôle et de l'audit dans la mesure où l'évaluation n'a pas vocation à vérifier une conformité (cas du contrôle) ni à proposer une analyse des risques. Avant de passer au mode d'évaluation, certains pays anglo-saxons avaient tendance à privilégier la pratique de l'audit de performance à l'évaluation. L'audit de performance permettait de faire des appréciations à travers une grille d'indicateurs. Présentant une limite majeure, à savoir, expliquer le fonctionnement de la structure examinée sans s'attarder sur le pourquoi de son fonctionnement. Chose qui a induit l'adoption de l'approche évaluative qui est venue compléter l'action d'audit.

Enfin, les conséquences de la pratique évaluative demeurent sensiblement différentes de celles du contrôle et de l'audit car il s'agit par l'évaluation de donner un sens à l'action publique plutôt que de sanctionner ou d'engager des poursuites, prérogatives *de jure* du contrôle. Par ailleurs, l'évaluation ne peut en aucun cas faire office de lanceur d'alerte ni procéder à des rappels à l'ordre ce qui la distingue de l'audit (*tableau 1.1*).

Tableau 1-1: Positionnement de l'évaluation par rapport à d'autres démarches

	Contrôle	Pilotage (contrôle de gestion)	Audit	Evaluation
Objet	Vérifier la conformité à la réglementation	Suivre l'exécution des actions	Réduire les risques	- Optimiser le rapport effets - besoins - Expliquer les écarts entre effets attendus et effets atteints
Norme de référence	Loi, règlement, cadre comptable	Programme fixé	Standards professionnels (bonnes pratiques existantes et répertoriées)	Références à construire en fonction des objectifs
Conséquences	Sanctionner un écart : amendes, poursuites judiciaires	Rectifier la trajectoire : dialogue de gestion	Alerter : Recommandations Rappels à l'ordre	Aider à la décision stratégique ou opérationnelle (donner du sens à l'action publique)

Source : A. Fouquet (2011)

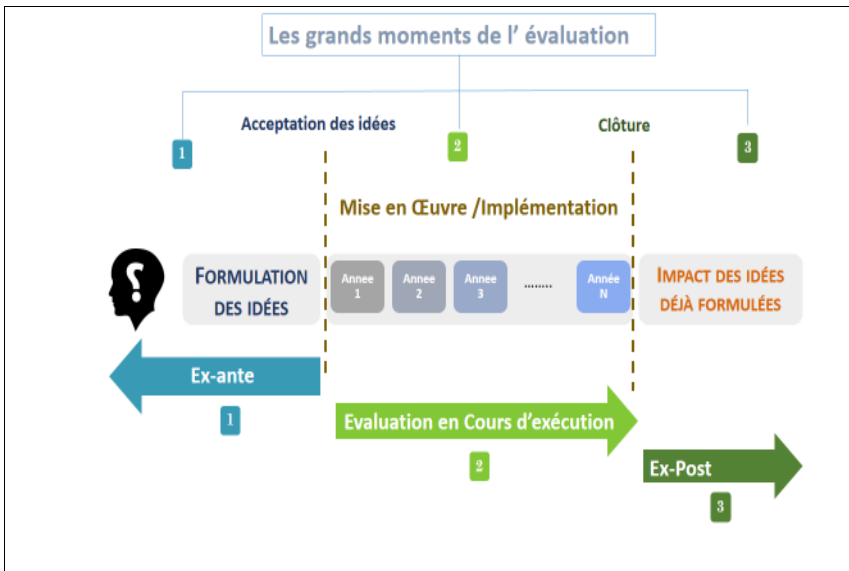
L'évaluation peut prendre plusieurs formes et peut être envisagée selon différentes positions. A savoir, celle chronologique qui permet de distinguer les modes d'évaluation ex ante, mi-parcours et ex post ; celle institutionnelle selon laquelle l'évaluation peut être effectuée en interne ou en externe ; l'approche de l'ampleur permet de distinguer le type d'évaluation étant donnée ce qui est évalué que ce soit un projet, un programme, une stratégie, etc... ; Le partenariat en évaluation, si elle doit être croisée, conjointe, ou en parallèle ; et

finalement en terme de perspective, c'est-à-dire un méta évaluation ou une évaluation en grappe.

2. Typologie des évaluations

On distingue entre l'évaluation ex post, l'évaluation en cours et l'évaluation ex ante.

Figure 1-1: Types d'évaluations selon l'approche chronologique



Source : les auteurs

2.1 Evaluation ex ante

Il s'agit d'une évaluation qui précède la prise de décision. Elle a pour objet d'anticiper de manière hypothétique (scénarios) les effets et les conséquences de politiques planifiées, en vue de fournir les informations nécessaires aux phases d'avant prise de décision. Ainsi, lorsqu'il existe différentes alternatives ou options de choix de politiques publiques, une évaluation ex ante constitue le meilleur

instrument pour sélectionner en toute connaissance de cause la politique à adopter sur la base d'objectifs et d'indicateurs à définir. C'est aussi un moyen d'engager un débat public sur le choix entre les différentes alternatives de politiques publiques. Pour illustrer les modalités pratiques de conduite d'une évaluation *ex ante*, il serait intéressant de se référer au document d'orientation portant sur l'évaluation des programmes opérationnels. Ces programmes entrent dans le cadre de la Politique Européenne de Cohésion¹² à l'horizon 2014-2020, fondement de la stratégie Europe 2020 (*Commission Européenne, 2014*). Un résumé rapide des tâches prévues dans ce type d'évaluation figure au *tableau 1.2*.

¹² . Il est à noter que l'article 55, paragraphe 3 du RPDC (Règlement portant Dispositions Communes) impose un passage au crible des évaluations *ex ante* des divers programmes opérationnels faisant partie de la politique européenne de cohésion.

Tableau 1-2: Composantes et modalités d'évaluation ex ante des programmes opérationnels dans le cadre de la Politique Européenne de Cohésion (stratégie Europe 2020)

Composantes	Modalités d'évaluation ex ante
<p><i>Stratégie du programme</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluer la cohérence des objectifs spécifiques du programme opérationnel (national ou régional) et en particulier le caractère prioritaire des investissements à réaliser par rapport aux enjeux et aux besoins définis dans la stratégie Europe 2020. - Evaluer la cohérence interne / externe du programme opérationnel retenu avec d'autres programmes existants ou prévus (synergies, complémentarités, mécanismes de coordination à définir) - Définir et décrire les actions prévues et la manière dont elles permettront d'obtenir des résultats. Il y a lieu notamment de vérifier la pertinence des actions par rapport aux besoins spécifiques. L'évaluateur ex ante est appelé par ailleurs à analyser la manière dont les réalisations prévues contribueront aux résultats escomptés et à justifier la forme du soutien financier proposé (subvention, aide, instrument financier...). L'évaluateur ex ante doit également étudier les facteurs externes (politique nationale, tendances économiques, changement dans la compétitivité régionale) susceptibles d'affecter les résultats attendus - Evaluer la pertinence des actions prévues du point de vue de la promotion de l'égalité des chances (hommes femmes) et de la prévention contre les différentes formes de discriminations.

<p><i>Indicateurs de suivi et d'évaluation</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Construire des indicateurs pertinents, autrement dit, en rapport avec les objectifs spécifiques du programme. Ces indicateurs sont des indicateurs de réalisation et des indicateurs de résultat (à court et à long terme). - Construire des indicateurs clairs afin de permettre une mesure sans ambiguïté des progrès de mise en œuvre du programme, de valider ses différentes étapes et notamment ses composantes prioritaires et d'évaluer correctement ses performances. - Construire des indicateurs reposant sur des valeurs quantifiables et réalisables. - S'assurer de la disponibilité des informations (capacités administratives) et de l'existence de procédures non contraignantes pour réaliser une collecte de ces informations en temps voulu.
<p><i>Cohérence des dotations financières</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - S'assurer de la cohérence entre les ressources budgétaires allouées et les objectifs du programme. Il s'agit notamment de voir si la répartition des dotations est proportionnelle à l'importance des objectifs du programme.
<p><i>Contribution à la stratégie Europe 2020</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluer la contribution du programme aux objectifs et valeurs cibles de la stratégie Europe 2020.
<p><i>Evaluation environnementale stratégique</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborer un rapport sur les incidences environnementales du programme (<i>cas de programmes particuliers relatifs aux secteurs agricole, industriel, de l'énergie et de l'eau, du tourisme, des télécommunications ainsi que les programmes relatifs à la gestion des déchets</i>).

Source : Commission Européenne, 2014

2.2 Evaluation en cours (ongoing evaluation)

L'évaluation en cours ou évaluation concomitante a pour objectif d'identifier les effets et les résultats d'une politique ou d'un programme¹³ alors qu'ils sont en cours de mise en œuvre. L'information tirée de ce type d'évaluation permet ainsi de rectifier le tir aussi bien au niveau du processus de mise en œuvre que sur certains aspects clés des décisions de politiques publiques. Une évaluation en cours aurait donc vocation à apporter les correctifs nécessaires, en particulier s'il y a un risque que l'implémentation d'une politique induise une déviation par rapport à l'objectif assigné à cette politique.

L'évaluation en cours est également une évaluation d'accompagnement. Elle correspond à une phase de suivi évaluatif qui devrait être détachée ou distancée du processus de mise en œuvre afin de lui donner plus d'objectivité. Elle représente par ailleurs une forme de contrôle et nécessite à cet égard la définition d'une batterie d'indicateurs de performance.

2.3 Evaluation ex post

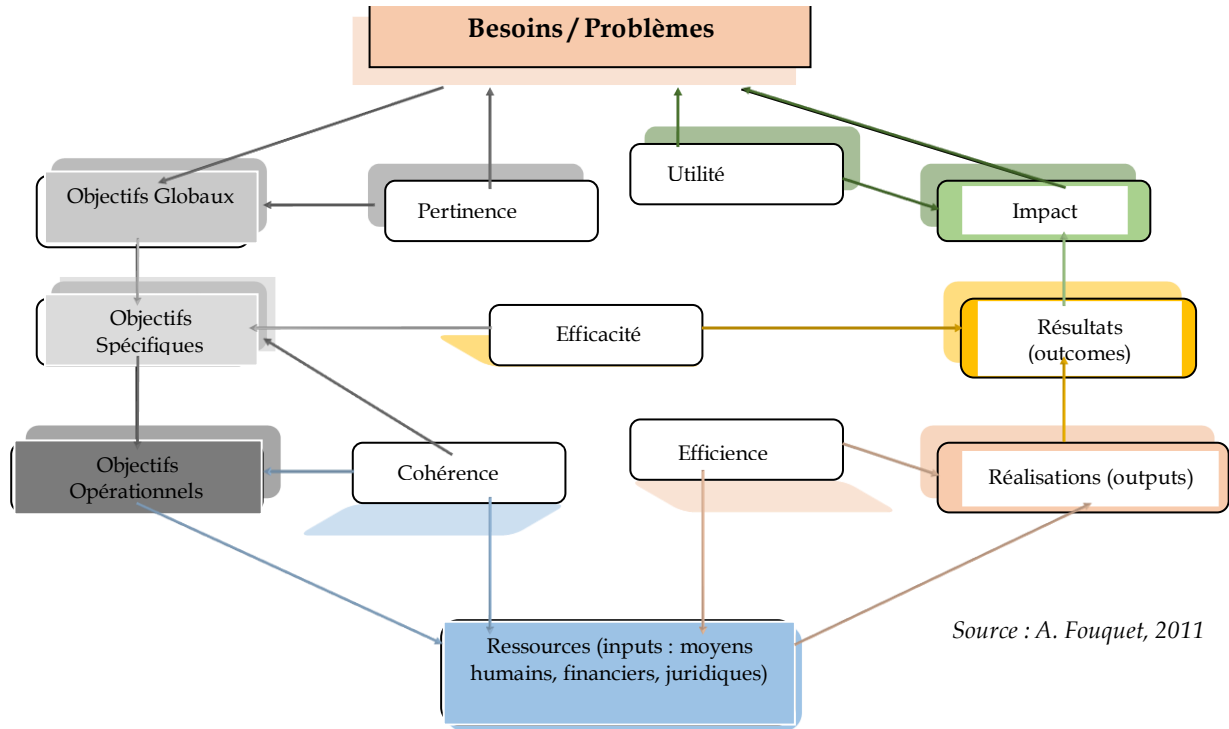
Variante classique de la pratique évaluative, une évaluation ex post a pour objectif d'évaluer des politiques publiques une fois adoptées et implémentées. Il s'agit notamment de comparer les réalisations et les résultats de ces politiques aux objectifs qui leur ont été assignés au départ.

Une évaluation ex post doit notamment mettre en évidence l'écart entre objectifs réalisations et résultats du point de vue des conséquences attendues d'une politique publique. Elle doit, également, permettre de relever les conséquences inattendues de cette même politique. Enfin, l'évaluation ex post doit établir clairement l'effet de causalité, autrement dit, voir dans quelle mesure le changement constaté est la résultante de la politique suivie.

¹³ . La Commission Européenne recommande les évaluations en cours (*mid-term evaluation*) notamment pour les programmes dont la durée est supérieure à 3 ans.

En quoi l'évaluation ex post se distingue-t-elle de l'évaluation de type coût-bénéfice ? Il faut noter d'abord qu'une évaluation coût-bénéfice se limite souvent à la comparaison des réalisations (*outputs*) par rapport aux ressources consacrées (*inputs*). Ce faisant, l'évaluation coût-bénéfice se réduit à une mesure d'"efficacité productive". Or, l'évaluation ex post va au-delà puisqu'elle repose sur une batterie de critères: pertinence des objectifs généraux d'une politique par rapport aux besoins ou aux problèmes posés; cohérence entre les objectifs (objectifs spécifiques, objectifs opérationnels); cohérence entre objectifs opérationnels et moyens; efficacité; efficacité (conformité des objectifs spécifiques aux résultats de la politique) et utilité (concordance entre l'impact d'une politique et le besoin auquel elle est censée répondre). La *figure 1.2* qui suit fournit une illustration synoptique du cadre type d'une évaluation ex post.

Figure 1-2: Représentation synoptique d'une évaluation ex-post

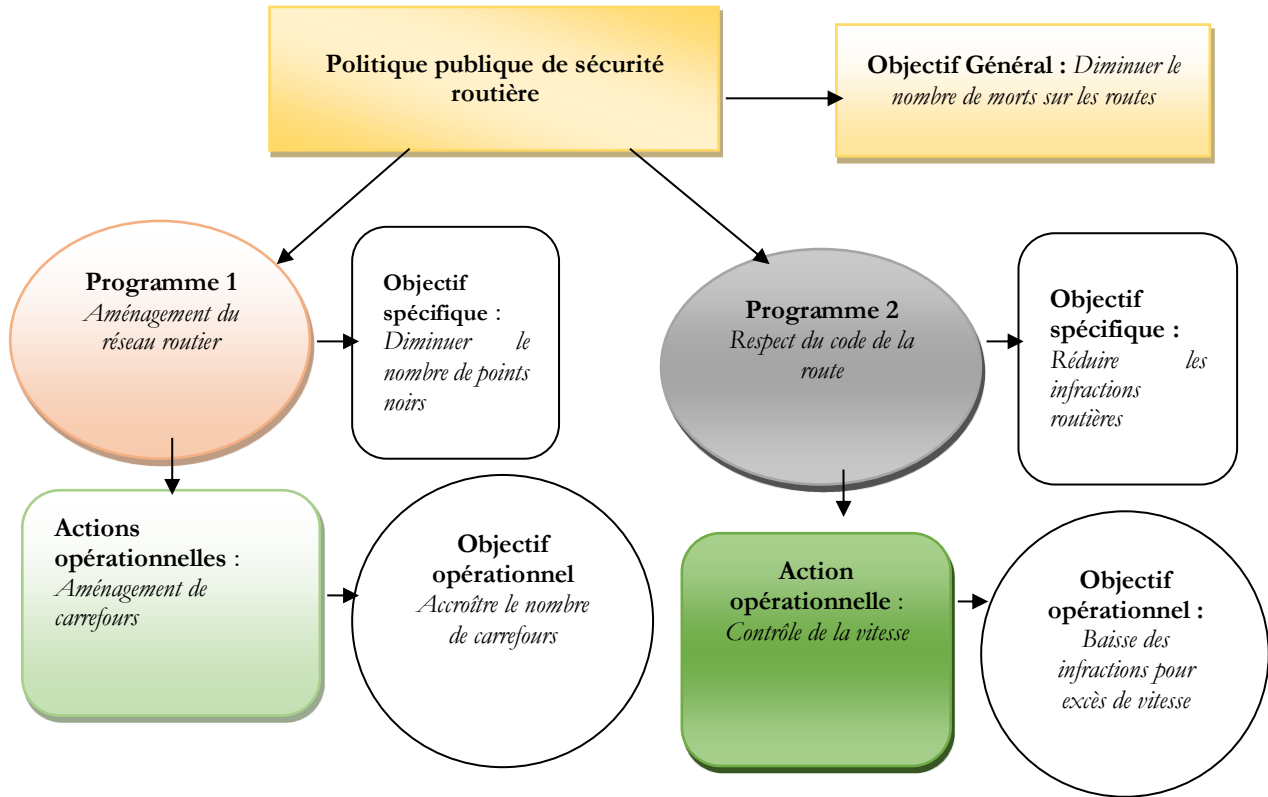


Source : A. Fouquet, 2011

Toutefois, autant l'illustration synoptique traduit parfaitement tous les points de repères d'une évaluation *ex post*, autant elle nécessite des précisions sur la nature des objectifs et surtout, des précisions sur ce qui distingue les réalisations (*outputs*) et les résultats (*outcomes*).

Précisons d'abord que toute politique publique doit nécessairement disposer d'un objectif général. En outre, une politique publique peut se décliner en des programmes divers qui doivent répondre à des objectifs spécifiques. Ces programmes impliquent également une série d'actions particulières censées répondre à des objectifs opérationnels. Pour être plus concret, il serait pertinent de raisonner sur un cas particulier de politique publique. Considérons à cet égard le domaine de la sécurité routière (*figure 1.3*).

Figure 1-3: Déclinaisons de la politique et des objectifs en matière de sécurité routière (exemple illustratif)



La déclinaison de la politique à adopter ainsi que les objectifs à atteindre est certainement porteuse d'une plus grande clarté quant au dispositif à évaluer. Cependant, ce qu'il faudra déterminer c'est à quel niveau de l'évaluation ex post pourrait-elle être plus pertinente : au niveau de la politique publique prise dans son ensemble ou au niveau des actions opérationnelles qui sont parties intégrantes de cette politique ? A priori, une évaluation située à un niveau intermédiaire (programmes) semble souhaitable dans la mesure où l'évaluation d'une action particulière ignorerait l'interaction des actions entre elles alors qu'une évaluation de la politique publique dans sa globalité conduirait à prendre en considération les complémentarités ou les divergences éventuelles entre les programmes et les actions.

S'agissant à présent de la différence entre réalisations et résultats, composantes du *graphique 1 supra*, il y a lieu de noter que si les réalisations correspondent à "*ce qui est produit par l'action publique*", les résultats correspondent à "*l'effet direct de ces réalisations*"¹⁴. Pour revenir à l'exemple illustratif de la sécurité routière, on pourrait assimiler les réalisations au nombre d'appels d'offres lancés pour le réaménagement routier ou encore au nombre de radars installés. Quant aux résultats, ils devraient se traduire par le recensement du nombre de points noirs supprimés ou encore par l'enregistrement d'une baisse des infractions routières.

2.4 Méta-évaluations

Il existe deux types de méta-évaluations : celles qui se basent sur une revue des méthodologies d'évaluation (*methodology reviewing meta-*

¹⁴ . Swalue, 2011, op.cit.

evaluation) et celles dites de synthèse qui s'intéressent à faire la synthèse de l'ensemble des évaluations relatives à des politiques particulières (*synthesising meta evaluation*).

A quoi servent les méta-évaluations ? En fait, toute évaluation, aussi rigoureuse soit-elle ne permet en définitive de disposer que d'un ensemble de données figées expliquant à un moment donné et dans un espace donné les raisons qui ont contribué à l'échec ou au succès d'une politique publique. Or, les méta-évaluations proposent d'aller au-delà de l'évaluation d'une politique particulière. Leur apport consiste essentiellement à recenser les meilleures pratiques par référence à des success stories en matière de politiques de réforme. Les méta-évaluations proposent, par ailleurs, d'identifier et d'analyser les facteurs clés de succès ou d'échecs d'une politique. Ce faisant, elles permettent un apprentissage sur les expériences de réformes, sur leurs contextes particuliers, sur les contraintes à leur transposition d'un espace à un autre et sur les raisons qui expliquent leur réussite (ou leur échec) dans certains endroits (pays, régions) et pas dans d'autres.

2.5 Evaluation d'"évaluabilité" (evaluability assessment)

Ce type d'évaluation se réalise avant tout autre type d'évaluation. Son objet principal consiste à définir dès le départ quelle approche ou variante d'évaluation à retenir compte tenu d'un certain nombre de critères. Ces critères sont la faisabilité technique de l'approche d'évaluation à retenir (approche expérimentale, approche qualitative), sa viabilité économique et son côté pratique (*practical merits*).

2.6 Evaluation interne et évaluation externe

L'évaluation interne se réalise généralement au sein de et par l'administration en charge de l'exécution d'une politique publique. Il s'agit d'une forme d'auto évaluation qui donne lieu à la publication de rapports internes. Les avantages de l'évaluation interne résident dans la meilleure connaissance de l'administration à la fois de la politique et de sa mise en œuvre. Par ailleurs, cette évaluation est plus facile à réaliser compte tenu de la facilité d'accès à l'information. L'implication personnelle des évaluateurs internes de l'administration contribue en outre à une plus grande utilisation des résultats de l'évaluation sur le terrain.

A contrario, une évaluation externe est initiée et financée par des sources externes à l'administration. Elle se traduit souvent par l'établissement d'un contrat impliquant un organisme (*bureau d'études, cabinets de conseils...*) ou des évaluateurs indépendants.

Le recours à l'évaluation externe est en général lié à la complexité des politiques publiques à évaluer. Plus les politiques sont complexes, plus leur évaluation devient hors de portée de l'administration. Au-delà, l'évaluation externe présente l'avantage du regard critique et de l'indépendance, avantages qui lui confèrent plus de crédibilité.

Il n'est, toutefois, pas exclu que l'évaluation d'une politique publique puisse combiner des évaluations internes et externes [Swalve, 2011].

3. Les outils d'évaluation : objet, apports et limites

Dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques, la question principale à laquelle les décideurs politiques recherchent une réponse

est la suivante : si un programme X est mis en œuvre, est-ce que le résultat Y sera obtenu. Dit autrement, la réponse recherchée à travers l'évaluation est de savoir si le programme X produit le résultat attendu Y nonobstant les résultats inattendus.

Au-delà d'une réponse à ces questions, l'évaluation idéale pour les décideurs publics serait celle qui fournit des éclairages saillants sur le moyen approprié, parmi les moyens disponibles, qui permet d'atteindre le but recherché ou le résultat attendu. L'évaluation des politiques publiques devrait alors être fondamentalement conçue comme un test des moyens disponibles [Danielson, 2007].

Dans quelle mesure les outils techniques de l'évaluation peuvent-ils répondre aux besoins particuliers des décideurs en matière d'évaluation des politiques publiques?

Avant de répondre à cette question, précisons d'abord que les outils auxquels il sera fait référence concernent essentiellement les méthodes expérimentales et économétriques. Ce choix n'affecte en rien l'importance des méthodes qualitatives.

3.1 Les méthodes expérimentales d'évaluation

Le recours aux méthodes expérimentales remonte à plus d'un demi-siècle. Les Etats-Unis ont été les pionniers en matière d'utilisation de ces méthodes en vue d'évaluer des politiques ou des programmes spécifiques dans des domaines tels que la santé, l'emploi, l'éducation et la formation. Pour les tenants de l'"*expérimentation sociale*", terme générique qualifiant les expériences basées sur la constitution de groupes sociaux, il s'agit d'une méthode - outil qui permet d'isoler avec certitude l'impact d'un programme ou d'une politique. Ce faisant,

l'expérimentation sociale serait techniquement la mieux placée pour répondre aux besoins des décideurs. Par ailleurs, au-delà de son accessibilité et de sa plus grande compréhension par les décideurs, la méthode expérimentale offre à ces derniers la possibilité de juger sur des faits plutôt que de faire un plaidoyer pour des politiques particulières ou de s'engager dans un combat d'idées autour des politiques à adopter.

En vue de saisir la portée des méthodes expérimentales, on pourrait à titre d'exemple raisonner sur l'évaluation de l'efficacité d'un programme d'aide à l'accès à l'emploi. Pour ce faire, il y a lieu de constituer deux groupes d'individus : un premier groupe qualifié de groupe de traitement ou *groupe traité* et un second groupe d'individus qualifié de groupe non traité ou groupe de contrôle. En outre, alors que le groupe traité correspond à celui sur lequel va s'appliquer la politique ou le programme (*coaching pour la recherche d'emploi, fourniture de services publics à titre gratuits, prise en charge des frais de transport...*), le groupe de contrôle ne bénéficiera quant à lui d'aucune incitation à la recherche d'un emploi.

Dans la situation idéale, se prononcer sur l'efficacité du programme qui vient d'être décrit reviendrait à comparer les résultats de ce programme appliqué au groupe traité à la situation hypothétique d'absence de politique ou ce que l'on appelle la situation contrefactuelle (ou le contrefactuel¹⁵).

¹⁵ . Nous reprenons ici la définition du contrefactuel qu'empruntent à Shadish et al. (2002): " *A counterfactual is a potential outcome, or the state of the affairs that would have happened in the absence of the cause*" [Loi et Rodrigues, 2012, p9] .

En procédant de la sorte, l'expérimentation sociale emprunte quasiment la même démarche aux essais cliniques ou encore à la procédure employée dans les méthodes expérimentales en laboratoires. Il existe cependant une différence de taille au niveau des deux démarches : les expériences en laboratoire s'effectuent en "double aveugle" (*double-blinded test*) dans le sens où les groupes formés ne savent pas s'ils sont traités ou pas (qui prend le médicament et qui est sous placebo) et l'administrateur du traitement ne peut agir sur les conditions de l'expérience puisqu'il ne connaît pas lui-même qui est sous traitement et qui ne l'est pas. En revanche, dans l'expérimentation sociale servant à l'évaluation d'une politique publique, le groupe traité est conscient du traitement¹⁶ et l'administrateur du traitement a une connaissance parfaite sur les conditions de l'expérimentation.

Cette comparaison mise à part, il convient à présent de s'intéresser à la fiabilité technique des méthodes expérimentales. La discussion qui va suivre est d'autant plus importante que la pertinence et la validité des résultats d'une politique dépendent de la fiabilité de ces méthodes.

Le premier problème posé s'agissant des méthodes expérimentales d'évaluation est celui du *biais de sélectivité*. En quoi consiste ce problème ? L'explication intuitive est la suivante : quel que soit le dispositif prévu par une politique publique (subvention, prime d'investissement, aide, accompagnement...), le choix des individus (entreprises, ménages) d'y recourir reste un choix individuel fondé sur une certaine rationalité. Cette décision n'est, par ailleurs, pas

¹⁶ . Cela induit ce que Swalue désigne par "*effet de contexte*", la participation au traitement exerçant par elle-même un effet positif qui agit sur le comportement du participant.

indépendante de l'évaluation faite par l'individu lui-même sur les conséquences de son choix.

Or, si l'évaluation individuelle est ignorée et dans la mesure où elle peut être considérée comme une auto-sélection, l'estimation de l'effet des dispositifs prévus par les politiques publiques risque d'être biaisée lorsque l'on compare les groupes bénéficiaires (groupe de traitement) et non bénéficiaires (groupe de contrôle) de ces dispositifs (*Brodsky, Crépon et Fougère; 2007; Fougère, 2010; Givord, 2010*).

Afin d'atténuer le biais de sélectivité, il y a lieu de former les groupes de traitement et de contrôle de manière aléatoire et sur la base de caractéristiques observables et comparables entre les deux groupes (expérience contrôlée). Mais cela peut ne pas être suffisant. Nous y reviendrons¹⁷.

Pour saisir techniquement le problème de biais de sélectivité, il faudrait revenir au modèle canonique de l'évaluation proposé à l'origine par Rubin (1974)¹⁸. Une synthèse de ce modèle figure à l'encadré 1.

Encadré 1 : Synthèse du modèle canonique d'évaluation des politiques publiques

Considérons un échantillon de taille N formé de i individus. Deux variables aléatoires peuvent être observées : la variable T qui

¹⁷ Il est à noter que si le problème de biais de sélectivité peut être contourné par une démarche qui consiste à se référer à la seule situation du groupe de traitement en comparant les résultats avant et après traitement, cette même démarche induit un autre problème, celui du biais de conjoncture.

¹⁸ On parle également de l'approche du contrefactuel redevable au modèle de Roy (1957)-Rubin (1974).

représente l'accès à un dispositif de politique publique et la variable Y qui représente le résultat potentiel du dispositif. La variable T prend deux valeurs possibles : $T = 1$, si accès au dispositif ; $T = 0$, sinon.

Les résultats potentiels (*potential outcomes*) du dispositif sont représentés par les variables Y_1 et Y_0 correspondant respectivement à $T = 1$ et $T = 0$. Il est à noter que les variables Y_1 et Y_0 ne sont pas observables à la même date pour un même individu. En effet, pour un individu traité, seule Y_1 est observée tandis que Y_0 ne l'est pas (inconnue). Y_0 est donc le résultat potentiellement observable si le même individu n'est pas traité (contrefactuel). Inversement, pour un individu non traité, on observe Y_0 mais pas Y_1 qui reste inconnue.

Finalement, la variable de résultat, notée Y , est donnée par : $Y = T.Y_1 + (1-T) Y_0$

Quant à l'effet causal du dispositif, noté Δ , il est donné par : $\Delta = Y_1 - Y_0$. Notons que l'effet causal reste inobservable puisque seule une des variables de résultat est observée (Y_0 ou Y_1). Cet effet est également individuel et sa distribution dans la population est à priori inconnue. Il reste à présent à définir les deux paramètres importants de l'expérimentation : l'effet moyen du traitement dans la population (EMPT) et l'effet moyen du traitement de la population traitée (EMTT) :

$$\Delta_{EMPT} = E(Y_1 - Y_0)$$

$$\Delta_{EMTT} = E(Y_1 - Y_0 \mid T = 1)$$

Ces deux effets s'égalisent si les variables de résultat (Y_0, Y_1) sont indépendants de la variable de traitement T (condition suffisante). Dans ce cas $\Delta EMPT = \Delta EMTT = E(Y|T = 1) - E(Y|T = 0)$. Par conséquent, l'estimateur de l'effet causal d'un dispositif correspond à la différence des moyennes de résultats obtenus dans le groupe traité et dans le groupe non traité.

Par contre, si la propriété d'indépendance n'est pas vérifiée, l'estimateur de la différence des moyennes est affecté d'un biais de sélection. Ce biais correspond à $E(Y_0 | T = 1) - E(Y_0 | T = 0)$. L'écriture du biais de sélection signifie que l'origine du biais découle du fait que la moyenne des résultats des individus traités n'aurait pas été la même en l'absence de traitement comparativement à celles des individus non traités. En clair, le biais existe parce que les groupes traités et non traités ne sont pas identiques car leurs caractéristiques ne sont pas comparables.

Source : Fougère (2010)

S'affranchir du biais de sélectivité reviendrait alors non seulement à éviter d'assigner intentionnellement un traitement à un groupe d'individus et ne pas le faire pour l'autre¹⁹, il faudrait aussi constituer des groupes de manière aléatoires (par tirage au sort). Toutefois, alors que l'expérimentation basée sur les méthodes aléatoires résout en partie le problème du biais de sélection à travers la formation de groupes

¹⁹ . Il est possible que les groupes soient formés dans le cadre d'expériences naturelles ou non intentionnelles pour évaluer un dispositif ou une politique publique. Ce type d'expériences présente néanmoins l'inconvénient de la validité du contrefactuelle [CAE, 2013].

(traité et de contrôle) aux caractéristiques identiques observables, certains inconvénients doivent être mentionnés : la procédure du tirage au sort peut dissuader certains individus d'adhérer à des dispositifs particuliers. Les agences en charge de la mise en œuvre du dispositif peuvent, pour diverses raisons (contrainte sur le nombre de bénéficiaires, recherche des meilleurs résultats), procéder à une sélection orientée²⁰ des candidats. Les expériences basées sur les méthodes aléatoires peuvent enfin induire un problème de *biais de substitution* notamment si le groupe non traité bénéficie de dispositifs différents mais proches de celui évalué.

Par-delà leurs inconvénients, l'utilisation des méthodes aléatoires nécessite de se conformer à un protocole s'appuyant sur trois principes :

- Le principe du *consentement* : les participants à l'expérience doivent être mis au courant quant aux avantages et aux risques que comporte leur participation.
- Le principe de *compensation* : compenser les individus traités si le dispositif à évaluer comporte un risque et compenser les individus non traités si le dispositif comporte des bénéfices.

²⁰ . La sélection orientée des candidats reste possible dans le cadre des programmes de formation et d'emploi car les agences peuvent être amenées à choisir les candidats les plus qualifiés pour lesquels le programme est le plus bénéfique. Ce faisant, ces agences seraient mieux évaluées du point de vue des résultats obtenus.

- Le principe de *précaution* : si le traitement peut s'avérer préjudiciable, il faudrait l'appliquer à un nombre réduit d'individus consentants plutôt que de l'appliquer à un nombre élevé d'individus contraints.

Sur un plan purement technique, il est à souligner que les méthodes aléatoires d'évaluation fondées sur des observations non expérimentales et basées sur l'appariement des caractéristiques observables des individus ont connu des évolutions depuis les travaux de Rubin (1977) jusqu'aux travaux d'Heckman, Ichimura et Todd (1997, 1998). Ces méthodes demeurent néanmoins plus restrictives comparativement aux méthodes économétriques (double différences, régression autour d'une discontinuité, variable instrumentale). En effet, les méthodes économétriques présentent l'avantage d'intégrer à la fois les caractéristiques observables et non observables des individus accédant ou non à un dispositif à évaluer.

Quid à présent des limites de ces outils ? Et surtout dans quelle mesure certains outils peuvent-ils avoir des limites disqualifiantes ?

Pour ce qui est des méthodes expérimentales, on peut situer leurs limites à plusieurs niveaux : au niveau de leur transparence, au niveau de leur coût, au niveau de la généralisation de leurs résultats et surtout au niveau de leur caractère éthique.

S'agissant de la limite liée à la transparence, elle s'explique pour deux raisons : d'abord, la méthode expérimentale perd en transparence si ses subtilités techniques ne sont pas communiquées au décideur. Cela risque de conduire le décideur à opter pour des dispositifs fortement contestés. Ensuite, le décideur peut lui-même influencer la manière de conduire l'expérimentation ce qui réduit la transparence de la méthode.

En ce qui concerne le coût des méthodes expérimentales, on peut à la fois évoquer le coût pécuniaire (constitution d'échantillons larges) mais aussi les coûts juridique (contestation légale du choix aléatoire) et politique (problème d'exclusion et d'équité).

Pour ce qui est de la généralisation des résultats, les faiblesses des méthodes expérimentales en la matière sont bien connues. En effet, les expériences à échelle réduite ne permettent pas de capter les effets macro du dispositif à évaluer. En outre, les résultats obtenus sur des groupes réduits d'individus ne sont pas transposables à une échelle grandeur nature (ensemble de la population), car les résultats peuvent être différents d'une échelle à l'autre. A cela, il faudrait ajouter la modification de l'environnement de l'expérimentation induite par le passage de l'échelle réduite à l'échelle grandeur nature²¹.

Enfin, l'application des méthodes expérimentales atteint ses limites lorsque les politiques ou les dispositifs à mettre en œuvre ne peuvent faire l'objet d'une expérimentation pour des considérations d'éthique. On peut facilement concevoir qu'un choix aléatoire de participants à un programme de lutte contre la faim serait dénué de toute éthique.

En tenant compte de toutes ces considérations, on pourrait affirmer que si certaines limites des méthodes expérimentales peuvent être corrigées

²¹ . Un programme d'aide à la recherche d'emploi peut conduire à observer des résultats positifs lorsqu'il est appliqué dans le cadre d'expériences pilotes (à échelle réduite). Cependant, sa généralisation sur une période de temps limitée conduit à une abondance de la force de travail qui induit une baisse des salaires telle que l'incitation à rechercher un emploi devient faible abstraction faite de l'aide. Le même constat peut être fait en ce qui concerne les dispositifs d'aide au logement dont la généralisation peut contribuer à une hausse généralisée des loyers du fait de la stimulation de la demande de logement.

via des mesures particulières, d'autres limites peuvent être disqualifiantes aux yeux des décideurs (problèmes politiques, problèmes d'éthique). Cependant, d'un point de vue strictement technique, la disqualification de ces méthodes ne se justifie que par rapport à l'importance du biais affectant les résultats des dispositifs à évaluer.

3.2 Les principales méthodes économétriques d'évaluation

Ces méthodes ont été traitées de manière assez détaillée par Khandker, Koolwal et Samad (2010), Givord (2010), CAE (2013), Brodaty (2013). Sans être exhaustifs et sans rentrer dans les détails techniques, nous reprendrons à titre illustratif la description des trois principales méthodes telles qu'elles ont été décrites par ces auteurs. Il s'agit principalement des méthodes de double différence, régression autour d'une discontinuité, variable instrumentale.

3.3 La double différence

L'estimateur de différences consiste à mesurer la différence vis-à-vis de la variable de résultat entre population traitée et non traitée avant et après la mesure et à effectuer la différence de ces deux évolutions. On rassemble les individus dans un groupe de traitement (ceux dont la situation est censée avoir été modifiée par la politique publique) et un groupe de contrôle (ceux dont la situation n'a pas été modifiée). On compare ensuite l'évolution de ces deux groupes, le groupe de contrôle servant de contrefactuel au groupe de traitement.

La prise en compte d'un contrefactuel (en l'occurrence les individus non touchés par la mesure) permet d'isoler l'effet spécifique de la mesure puisque les membres du groupe de contrôle sont tout autant

que ceux du groupe de traitement touchés par les autres mesures incitatives.

Prenons l'exemple d'une mesure ayant un impact sur le revenu. Dans le cas le plus simple, on dispose de deux groupes qu'on observe avant et après l'introduction de la mesure qu'on souhaite évaluer ; cette réforme ne concerne qu'un des groupes. L'estimateur consiste alors à comparer l'évolution des revenus des bénéficiaires avant et après l'introduction de la mesure à celle des revenus des personnes du groupe de contrôle sur la même période. Or la conjoncture économique est différente entre les deux périodes de traitement.

On fait alors la différence entre les deux groupes des évolutions respectives (différences temporelles) de leurs revenus sur la période.

- l'une des différences doit permettre d'éliminer les différences systématiques entre le groupe des bénéficiaires et les autres ;
- l'autre différence doit permettre d'éliminer l'évolution temporelle, supposée identique pour les deux groupes en l'absence de la mesure.

En termes plus simple, Il faut donc expurger de cet estimateur l'effet de la conjoncture pour estimer correctement l'effet moyen de la mesure sur les bénéficiaires. Pour cela, on se réfère aux individus non touchés par la mesure : ces individus n'ayant subi que les effets de la conjoncture. Pour tenir compte de la conjoncture, il faut donc utiliser l'évolution du revenu moyen des individus non affectés par la mesure pour estimer l'évolution du revenu moyen des bénéficiaires de la mesure s'ils n'avaient pas été traités. On peut alors estimer l'effet moyen de la mesure sur les bénéficiaires par double différence, en retranchant l'évolution observée du résultat moyen des non-

bénéficiaires de celle des individus bénéficiaires de la mesure : cet estimateur est appelé « estimateur en double différence ».

3.4 La méthode des variables instrumentales

La méthode des variables instrumentales consiste à trouver une variable (ou instrument) qui est fortement corrélée avec la politique publique, mais qui ne soit pas en corrélation avec les caractéristiques non observées ayant une influence sur les résultats.

Pour mettre en œuvre une méthode instrumentale afin d'évaluer l'impact d'une mesure, il faut donc disposer d'un instrument, c'est-à-dire une variable qui explique le fait que certains aient une plus grande chance d'être affectés par cette mesure et d'autres non, mais qui n'a pas d'impact direct sur les résultats de cette mesure.

Afin de mieux expliciter cette méthode, nous reprenons ici un exemple avancé par le CAE (2013) qui reprend une analyse menée par Angrist et Evans (1998). Il s'agit d'une analyse en étroite relation avec une problématique actuelle au niveau de l'économie tunisienne, à savoir le faible taux de participation des femmes au marché du travail.

Cette méthode a été utilisée pour estimer l'impact de la maternité sur la participation au marché du travail, ce qui est utile pour calibrer des politiques d'encouragement à l'activité des mères. Le problème ici est que le choix du nombre d'enfants est influencé par le statut de la mère sur le marché du travail (emploi, chômage, inactivité). Pour contourner ce problème, Angrist et Evans (1998) ont séparé un groupe homogène de femmes ayant au moins deux enfants selon que les deux premiers enfants sont de même sexe ou de sexes différents. Il n'y a à *priori* aucune influence directe de cette variable « instrumentale » binaire (même

sexe, sexes différents) sur la participation des femmes au marché du travail. En revanche, les femmes dont les deux premiers enfants sont de même sexe ont plus souvent que les autres un troisième enfant, et ce pour des raisons exogènes et non du fait de caractéristiques individuelles différentes ni de leur statut sur le marché du travail. Les auteurs ont alors observé que les femmes dont les deux premiers enfants sont de même sexe participent significativement moins au marché du travail que les femmes avec deux enfants de sexes différents, ce qu'ils ont interprété comme l'effet causal du fait d'avoir un troisième enfant.

3.5 La méthode de la régression autour d'une discontinuité

Il s'agit d'exploiter le fait que de nombreux dispositifs institutionnels présentent des règles d'affectation "à seuils" : Allocation sous condition de ressources (bourses de scolarité, microcrédits, aides sociales,..), contrainte d'âge pour certains dispositifs, etc... L'idée de la méthode de la régression avec discontinuité est de se concentrer sur le voisinage immédiat du seuil. L'intuition est qu'autour de ces seuils, les personnes sont "presque" identiques, et pourtant seules certaines d'entre elles bénéficieront de ce dispositif. Il est donc possible d'identifier l'effet causal du traitement en comparant ces deux types de personnes.

Piketty et Valdenaire (2006) ont utilisé cette méthode pour estimer l'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles primaires, les collèges et les lycées, et en particulier l'impact de politiques ciblées de réduction des tailles de classes sur les inégalités de réussite scolaire. Les questions qui ont été posées sont les suivantes : Dans quelle mesure les politiques de ciblage des moyens permettent-

elles de réduire sensiblement les inégalités scolaires ? Ces politiques sont-elles uniformément efficaces (ou inefficaces) pour les différents niveaux d'enseignement, ou bien faut-il concentrer les efforts sur tel ou tel niveau ?

La méthodologie utilisée a consisté à exploiter les discontinuités liées au franchissement des seuils d'ouverture et de fermeture de classes. Les deux auteurs exploitent la règle selon laquelle au primaire une classe dépassant 30 élèves : lorsqu'un nouvel élève arrive (événement aléatoire) dans une cohorte de 30 élèves, il se crée une classe supplémentaire, et les écoliers apprennent donc dans des classes de 15 ou 16 élèves. Une augmentation d'un élève ne conduit généralement à aucune ouverture de classe supplémentaire, et la taille moyenne de classe augmente d'un élève. Mais dès lors que la taille dépasse 30, une seconde classe est ouverte, si bien que la taille moyenne des classes de l'école descend subitement de 30 élèves par classe à guère plus de 15-16 élèves par classe, très proche de la taille théorique que l'on devrait observer si une règle de seuil à 30 élèves s'appliquait mécaniquement. De même, dès lors que la taille de la cohorte dépasse 60, une troisième est ouverte, ramenant subitement la taille moyenne des classes de 30 à environ 20-21 élèves par classe. De telles discontinuités constituent des variations totalement exogènes de la taille des classes, et sont utilisées comme des "expériences naturelles" pour mesurer l'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire. La même discontinuité est utilisée pour les collèges et les lycées avec un seuil de 35 élèves.

Cette méthode a permis d'identifier des effets statistiquement significatifs de la taille des classes pour les trois niveaux d'enseignement, mais ces effets apparaissent quantitativement

nettement plus importants au niveau des écoles primaires qu'à celui des collèges et surtout des lycées. Au niveau du primaire, cette étude a mis en évidence l'existence d'un impact positif important des tailles de classes réduites sur la réussite scolaire.

Relativement au degré d'inégalité de réussite scolaire constaté aux différents niveaux d'enseignement, les auteurs constatent qu'une réduction d'un élève par classe semble donc avoir un impact environ deux fois plus faible au collège qu'en primaire, et environ trois fois plus faible au lycée qu'au collège. Les auteurs concluent que des politiques réalistes de ciblage des moyens peuvent avoir un effet considérable sur la réduction des inégalités scolaires, mais que ces politiques gagneraient probablement à se concentrer sur les plus jeunes élèves et qu'il est illusoire de prétendre utiliser de telles politiques pour corriger les inégalités accumulées à l'âge de l'adolescence, âge pour lequel d'autres types de politiques sont probablement plus adaptés (comme par exemple des dispositifs d'admission préférentielle dans les filières sélectives du supérieur pour les élèves issus de lycées défavorisés).

On peut conclure que l'évaluation des politiques publiques est une discipline à part entière. Au-delà de la rigueur scientifique qu'elle exige, de la démarche organisationnelle qu'elle requière et du jugement de valeur qu'elle permet de porter sur l'action publique, elle devrait s'imposer dans toute démocratie. Elle donne par ailleurs une légitimité à l'action des décideurs politiques et constitue une occasion idoine pour donner place à un débat participatif sur les choix publics.

Ce premier chapitre avait pour objet d'explorer le thème de l'évaluation des politiques dans ses dimensions conceptuelle, méthodologique institutionnelle. Cette exploration ne pouvait cependant faire l'impasse

sur les circonstances dans lesquelles naissent les choix de politiques publiques. Car, avant d'évaluer une politique publique, il faudrait comprendre au moins les mécanismes décisionnels qui lui sont sous-jacents.

Il est vrai par ailleurs qu'une politique publique se juge sur pièce, c'est à dire sur ces éléments constitutifs (programmes, actions spécifiques). Par l'évaluation, il s'agit également et essentiellement de mettre en évidence l'effet causal d'un programme ou d'un dispositif, effet traduit par des résultats attendus et des résultats inattendus. L'évolution des techniques permet de répondre à ce besoin qui semble déterminant pour les décideurs.

Toutefois, l'aspect technique de l'évaluation ne doit pas occulter le besoin d'une meilleure connaissance du fonctionnement des institutions de l'Etat. Répondre à ce besoin conduit à envisager l'évaluation des politiques publiques au-delà de l'exercice technique, certes incontournable, pour en faire un exercice d'apprentissage institutionnel.

Chapitre 2 Evaluation des politiques publiques : Acteurs, méthodes et expériences comparées

Introduction

A l'heure où il est question d'engager des réformes en profondeur à tous les niveaux, la problématique de l'évaluation des politiques publiques se pose avec acuité. Le problème est qu'il ne suffit pas d'engager des réformes, encore faut-il être capable d'en mesurer la portée. La conclusion qui s'impose alors est, quelle que soit la stratégie retenue, il est primordial d'effectuer une évaluation des efforts et/ou des progrès réalisés dans le cadre des réformes entreprises.

La question qui se pose est : Quelle est la méthode de suivi à mettre en place ? et quels sont les indicateurs qui pourraient servir à évaluer l'efficacité de la gouvernance des réformes tout en prenant en considération les variables qui affectent les décisions d'engagement et de mise en œuvre des réformes (Etat d'avancement, progrès réalisés, sources de blocage, etc.)?

Un constat sur lequel s'accordent les observateurs et experts, est que la pratique et la culture de l'évaluation des politiques publiques et des diverses réformes entreprises en Tunisie sont quasi absentes. En effet, la conception des différentes réformes qui ont été menées en Tunisie (code d'investissement, éducation et enseignement, fiscalité, etc..) se sont basées sur l'élaboration de bilans des politiques précédemment menées et non sur une évaluation menées selon les protocoles communément admis.

L'évaluation des politiques publiques est un exercice difficile techniquement et institutionnellement car il a des implications éminemment politiques : Il s'agit tout simplement d'évaluer l'efficacité de l'action publique.

1. Déterminants institutionnels de la pratique évaluative

Faisant partie d'un nouvel agenda de recherches sur la pratique évaluative, les déterminants institutionnels de l'évaluation des politiques publiques constituent un cadre d'analyse en construction. Cependant, le concept d'"institutionnalisation de l'évaluation, qui renvoie plus largement aux thèses institutionnalistes²², est un concept parfaitement établi. Comme le soulignent *Varone et Jacob (2004)*, il s'agit en fait de la *"routinisation du recours attendu, si ce n'est obligé, à l'évaluation et peut être mesurée à l'aune de sa pratique effective au sein des instances politico-administratives et, plus largement, des réseaux d'action publique"* (ibid, p275).

Si cette définition est suffisamment illustrative des conditions de l'institutionnalisation de l'évaluation, elle demeure néanmoins muette sur les préalables. En effet, pour qu'il y ait un ancrage institutionnel, un usage systématique et une maturité de la pratique évaluative, il faut que des ressources soient consacrées, qu'existent des règles et standards de qualité propres à cette pratique et, également, qu'il y ait une volonté des instances politico-administratives. Commanditaires de l'EPP, ces instances, animées par des aspirations réformistes, sont

²² . On entend par institution une organisation formelle ou une règle procédurale qui fournit aux acteurs un cadre assurant une certaine prévisibilité de leur comportement réciproque et, par conséquent, du résultat de l'action collective.

appelées à activer les arènes décisionnelles (parlement, gouvernement et administration) et à mobiliser les organes censés maîtriser l'outil évaluatif. Par ailleurs, un fort ancrage institutionnel de l'évaluation reste tributaire de l'existence d'une communauté d'évaluateurs (universitaires, consultants privés, fonctionnaires de l'Etat) et d'une sphère politique persuasive et capable de diffuser le paradigme de l'évaluation et de le pérenniser.

1.1 Les facteurs d'appui à l'institutionnalisation de l'EPP

Plusieurs facteurs peuvent concourir à l'institutionnalisation de la pratique évaluative. Selon Jacob (2005), il y a au moins cinq facteurs : la nature du régime politique (a), l'existence d'instances de contrôle (b), la structure fédéraliste (c), les pressions externes (d) et la situation budgétaire du pays (e). Les trois premiers facteurs (a, b et c) correspondent à des déterminants strictement institutionnels tandis que les deux autres (d, e) s'apparentent plutôt à des déterminants contextuels. Quant à l'intégration des principes de la nouvelle gestion publique, son rôle dans l'institutionnalisation de la pratique évaluative demeure fortement nuancé.

1.1.1 La nature du régime politique

Les régimes démocratiques majoritaires sont considérés comme des régimes plus favorables à l'institutionnalisation de l'évaluation. En effet, ces régimes sont censés permettre à l'opposition parlementaire de disposer d'un levier d'action qui n'est autre que l'évaluation. En activant ce levier, l'opposition sera en mesure de contrecarrer les politiques du gouvernement sur des bases sérieuses et hors de toute considération politicienne. Il est à noter, toutefois, que les démocraties

dites de consensus, de négociation ou de concordance ne contribuent que faiblement à l'institutionnalisation de la pratique évaluative. Cela s'explique simplement par le fait que dans ce type de démocraties, les coalitions de partis qui se forment sont peu enclines à s'auto-imputer les succès mais surtout les échecs des politiques publiques. Or, en l'absence de ces coalitions, le jeu de contre-pouvoir s'exerce pleinement favorisant ainsi l'usage systématique de l'évaluation. L'opposition, appuyée par une évaluation des politiques publiques sera ainsi plus à même de responsabiliser le parti majoritaire (*Lijphart, 2000*).

1.1.2 L'existence d'instances de contrôle

On peut penser à priori que plus les instances traditionnelles de contrôle et notamment la Cour des comptes sont indépendants vis-à-vis de l'exécutif, plus l'évaluation s'institutionnalise. En effet, lorsque les instances de contrôle disposent de l'autonomie institutionnelle, des moyens de fonctionnement nécessaires et des capacités d'expertise, elles peuvent être en mesure de revendiquer leur légitimité en tant qu'instances d'évaluation des politiques publiques. Ceci est le cas notamment de la Cour des comptes.

Cependant, il est utile de souligner que l'implication de la Cour des comptes dans des missions d'évaluation s'opère à des degrés divers selon les pays. Cela s'explique souvent par le fait que la Cour des comptes désire s'en tenir davantage à ses missions classiques que sont la régularité, la conformité et la légalité d'utilisation des deniers publics. Ce statut classique semble évoluer de plus en plus vers l'intégration de missions évaluatives notamment dans des pays comme la France et la Belgique.

1.1.3 L'existence de structures fédéralistes

Dans quelle mesure l'évaluation serait-elle plus institutionnalisée dans les systèmes fédéralistes ? Au-delà des cas de pays où cette corrélation est forte (Allemagne, Suisse, Belgique), Varone et Jacob (2004) considèrent que dans le cadre de la séparation entre pouvoir central et pouvoir régional, seules des évaluations permettent d'apprécier et de faire le suivi des politiques publiques réalisées au niveau des fédérations. De ce fait, chaque fédération est incitée à développer ses propres compétences et son propre apprentissage de et par la pratique évaluative²³.

1.1.4 Les pressions externes

Les exigences réglementaires imposées aux Etats membres de l'UE en matière d'évaluation pour le bénéfice des fonds structurels européens constitue l'exemple type de pressions externes servant au développement d'un réflexe évaluatif. Il en est de même d'ailleurs des aides financières octroyés par les bailleurs de fonds internationaux qui exigent des évaluations au titre de l'"*accountability*".

1.1.5 La situation budgétaire du pays

Dans un contexte de déficit budgétaire, l'évaluation sert d'instrument de rationalisation des dépenses et constitue un moyen de justification

²³ . L'exemple de la région Wallonie (Belgique) est cité en exemple. Ainsi, le gouvernement wallon a fait de l'évaluation une des priorités de son programme d'action consigné dans un texte intitulé "Contrat d'Avenir pour la Wallonie". Sur le plan institutionnel, cet engagement s'est traduit par la création de la Société Wallonne de l'Evaluation et de la Prospective, SWEP" et de l'institut Wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS). La démarche du gouvernement wallon a inspiré d'autres régions.

des réductions budgétaires. Elle entre également dans le cadre de la procédure dite de reconsidération ou de rationalisation des choix budgétaires.

1.2 Mesures synthétiques de l'ancrage institutionnel de l'EPP

On ne peut apprécier la contribution des divers facteurs d'appui à l'institutionnalisation de l'évaluation examinés précédemment sans une mesure du degré d'ancrage institutionnel de l'évaluation. En effet, dans l'hypothèse où ces facteurs seraient des variables explicatives du degré d'institutionnalisation de la pratique évaluative, il devient alors nécessaire d'établir une mesure de la variable expliquée à savoir l'ancrage institutionnel de l'évaluation.

Dans la limite de nos connaissances, il existe très peu de travaux qui proposent des mesures synthétiques de cet ancrage au-delà du simple *benchmarking* international basé sur des entretiens (Deloitte (2013), Trosa (2003)). Nous nous référerons par conséquent aux travaux de *Furubo et al. (2002)* et de *Varone et Jacob (2004)* qui sont les seuls à proposer des mesures explicites basées sur des indicateurs théoriques²⁴ (*tableau 2.1*).

Il est à noter que la mise à l'épreuve empirique des facteurs d'appui n'a pas été concluante s'agissant de l'indice de Varone et Jacob (2004). Ainsi, en dépit de la forte intuition théorique qui sous-tend les facteurs

²⁴. Il est à noter que l'indicateur de Varone et Jacob (2004) repose sur deux critères : l'existence d'organisations formelles d'évaluation et l'existence d'une communauté d'évaluateurs.

d'appui organisationnels et institutionnels, l'explication de l'ancrage institutionnel de l'évaluation nécessite une prise en compte de la dynamique des changements politico-institutionnels. Ces changements peuvent en fait soit contribuer au renforcement de la pratique évaluative.

Tableau 2-1: Indices d'institutionnalisation et de maturité de la pratique évaluative

	Institutionnalisation de l'évaluation Varone et Jacob (2004)	Maturité de la pratique évaluative Furubo et al. 2002
Instances d'évaluation		L'étendue de l'évaluation du point de vue de sa pratique dans plusieurs secteurs de politiques publiques
	Instances d'évaluation auprès de l'exécutif (Dispositifs interministériels tel que Conseil Scientifique de l'Evaluation, Conseil National de l'Evaluation, Direction de l'évaluation et de la prospective au niveau ministériel...)	Institutionnalisation - Gouvernement
	Instances d'évaluation auprès du Parlement (Mission d'évaluation et de contrôle, comité d'évaluation, offices parlementaires d'évaluation...)	Institutionnalisation - Parlement
	Pratique de l'évaluation au sein de la Cour des comptes	Pratique de l'évaluation au sein de la Cour des comptes
Règles Forum Pratiques		Soutien d'évaluateurs (nationaux) pluridisciplinaires
	Société Nationale d'Evaluation (SNE)	Organisations professionnelles
	Revue scientifique, bulletins d'information	Discours National Concernant l'évaluation
	Standards de qualités	Pluralisme des évaluations ou des évaluateurs au sein d'un secteur de politiques publiques

2. Principes méthodologiques de l'évaluation

Avant d'explorer les principes méthodologiques de l'évaluation sur des bases concrètes, il convient de s'arrêter rapidement sur les traditions (philosophiques) qui sous-tendent les approches méthodologiques de l'évaluation des politiques socio-économiques de développement.

La première tradition est attribuable au courant *positiviste*²⁵ fondé sur la logique et l'analyse technique des problèmes. L'objectif de ce courant de pensée étant d'établir ou de découvrir des lois ou des principes grâce à l'observation. Cependant, puisqu'il est impossible d'observer tout à la fois, le positivisme se contente d'une explication de la réalité en l'observant en partie. C'est ce qui constituera la base de toute évaluation employant des méthodes empiriques ou économétriques afin d'établir le lien de causalité entre des mesures de politiques publiques (variable exogène) et les changements observés (variable endogène).

Les méthodes d'évaluation inspirées du positivisme ont largement dominé au cours des années 1960 jusqu'aux années 1980. Toutefois, on découvrira au fur et à mesure les limites de la conception positiviste de l'évaluation : certaines réalités sont difficilement observables, les techniques empiriques sont parfois sujette à caution (raisonnement sur des valeurs moyennes, trop d'approximations dans la construction de certaines variables...) et il y a souvent des difficultés à valider des principes sur des contextes différents et changeants.

²⁵ . Le positivisme, né au 18ème siècle, est un courant de pensée qui considère que seules l'analyse et la connaissance de faits vérifiées par l'expérience peuvent expliquer des phénomènes particuliers. Ce courant de pensée consacre la suprématie de la science sur les croyances théologiques ou les explications métaphysiques.

En clair, la démarche positiviste ne peut constituer à elle seule un cadre indiscutable pour l'évaluation des politiques socioéconomiques. D'autres démarches méthodologiques vont s'imposer et s'inspirer de conceptions nouvelles : le constructivisme et le réalisme.

Dans le cadre des méthodes d'évaluation inscrites dans la tradition constructiviste²⁶, méthodes dites *qualitatives* ou *participatives*, l'évaluateur n'a pas vocation à s'intéresser uniquement aux résultats d'une politique publique. Il doit d'abord évaluer si la politique publique répond aux besoins des participants à cette même politique. Pour cela, l'évaluateur doit connaître les points de vue et les revendications des différentes parties prenantes (*stakeholders*), leurs divergences, et les conditions dans lesquelles ils acceptent de s'engager sur un consensus autour de la politique à adopter. Par ailleurs, l'évaluateur devrait puiser ses informations auprès des mêmes parties prenantes outre les enquêtes qualitatives qui peuvent lui servir de sources d'informations complémentaires.

S'agissant des méthodes d'évaluation inspirées du réalisme, celles-ci procèdent différemment puisqu'elles proposent d'explorer le "*black-box*" des politiques publiques et des programmes adoptés. En procédant de la sorte, elles contribuent à une meilleure compréhension du triptyque *contexte-mécanisme-résultat* propre à chaque politique. Les études portant sur un nombre restreint de bénéficiaires constituent le moyen type d'une évaluation inscrite dans la tradition du réalisme. Si ce moyen est critiquable sous l'angle de la représentativité des bénéficiaires (ou de cas traités), il offre en revanche une compensation par l'analyse approfondie des cas.

²⁶ . L'approche constructiviste part du postulat qu'il n'existe pas une seule réalité objective. Elle soutient également que toute réalité se construit par les individus.

Notons qu'en dépit de leurs divergences d'approches sur la méthode d'évaluation, ces traditions ne sont pas mutuellement exclusives. Opter pour l'une ou l'autre de ces démarches dépend de la finalité recherchée : une évaluation de mesures de performances et d'impact (*positivisme*), une évaluation pour l'apprentissage (*constructivisme*) et une évaluation des mécanismes (*réalisme*).

2.1 La démarche évaluative : aspects généraux.

Les considérations épistémologiques laissées de côté, il faudrait à présent donner une description pratique à la démarche évaluative. Plus exactement, il s'agira de préciser la méthode à suivre en matière d'évaluation, méthode située hors du champ de la recherche évaluative. En effet, contrairement à la recherche évaluative qui relève davantage de l'activité académique, l'évaluation des politiques publiques est conçue comme une activité ayant une nature institutionnelle. De ce fait, elle est appelée à s'intégrer à la fois à la gestion publique et au système politique.

Etant donnée la nature institutionnelle de l'évaluation des politiques publiques, il serait plus pertinent de parler ici d'un projet d'évaluation et de s'attarder sur ces différentes étapes [CGP, 1994]. Ces étapes s'articulent en fait autour d'un questionnement de base [Swalve, 2011]: *sur quoi va porter l'évaluation (quoi?); quelle est la finalité de l'évaluation (pourquoi?); qui interviendra dans sa réalisation (qui?)* et enfin, *comment sera faite cette évaluation (comment?)*.

Etape 1 : Définition du champ de l'évaluation.

Il s'agit dans cette étape de définir la politique à évaluer, autrement dit, son objet, son champ géographique, ses limites temporelles et son champ institutionnel.

Etape 2 : Repérage des objectifs.

Il s'agit d'une étape de repérage des objectifs officiels et implicites d'une politique. Si les objectifs officiels sont souvent explicités dans l'exposé de motif d'un texte de loi instaurant une politique donnée, les objectifs implicites peuvent être identifiés à partir des intentions révélées des décideurs ou à partir des arbitrages auxquels ils procèdent.

Etape 3 : Identification des finalités et des enjeux de l'évaluation.

Cette étape contribue principalement à la mise en évidence du type de résultats attendus et des conséquences potentielles de l'évaluation de la politique publique (*réallocation budgétaire, arrêt d'un programme, généralisation d'un dispositif...*). Elle implique également de cerner la finalité de la demande institutionnelle de l'évaluation (*aide à la décision, adaptation au changement, responsabilisation des décideurs, apprentissage, prise en compte de l'avis des bénéficiaires de la politique...*)

Etape 4 : Formulation d'hypothèses de départ.

Il s'agit d'une étape contradictoire par excellence. En effet, formuler des hypothèses de départ pour l'évaluation conduit souvent à s'appuyer sur le jugement du commanditaire de l'évaluation qui est lui-même promoteur de la politique publique. Or, par définition, le jugement de valeur n'a de sens qu'une fois l'évaluation réalisée. Pour lever cette contradiction, il faudrait que le jugement à priori soit un point de départ à des hypothèses que l'évaluation devrait confirmer, infirmer ou reformuler.

Etape 5 : Elaboration du référentiel, des registres et du questionnement.

Cette étape représente une étape préparatoire à la conduite du processus de diagnostic. Elle suppose, dans un premier temps, de préciser les critères qui vont servir de base de confrontation aux résultats observés d'une politique publique. Ces critères devraient servir également de normes par rapport auxquelles il sera possible de se prononcer sur la réussite ou l'échec de cette politique.

Outre le référentiel, les investigations à conduire dans le cadre de l'évaluation doivent être ciblées sur des principes fondamentaux à savoir la cohérence, l'efficience, l'efficacité, la pertinence et l'utilité de la politique à évaluer. A cet égard, il convient de dresser une liste de questions (questionnement) en rapport avec les principes fondamentaux qui constituent les registres de l'évaluation. Ces questions doivent être précises et hiérarchisées. Elles doivent concerner l'atteinte des objectifs de la politique publique, ses effets propres, son interaction avec le contexte général, sa mise en œuvre...etc.

Etape 6 : Choix de la technique d'évaluation et modalités de collecte des données.

Au cours de cette étape, il est nécessaire de s'accorder sur l'outil technique d'évaluation. La (ou les) technique(s) à retenir devrai(en)t être celle(s) qui serai(en)t la (les) plus à même d'établir et d'expliquer la relation de causalité entre la politique adoptée (ou à adopter) et les résultats observés.

Conformément à la (ou aux) technique(s) retenue(s), il faudra ensuite établir les besoins en information, recenser le type de données à collecter et à

explorer, recenser les sources d'information existantes et prévoir notamment la conduite d'éventuelles d'enquêtes.

Etape 7 : Constituer le dispositif d'évaluation.

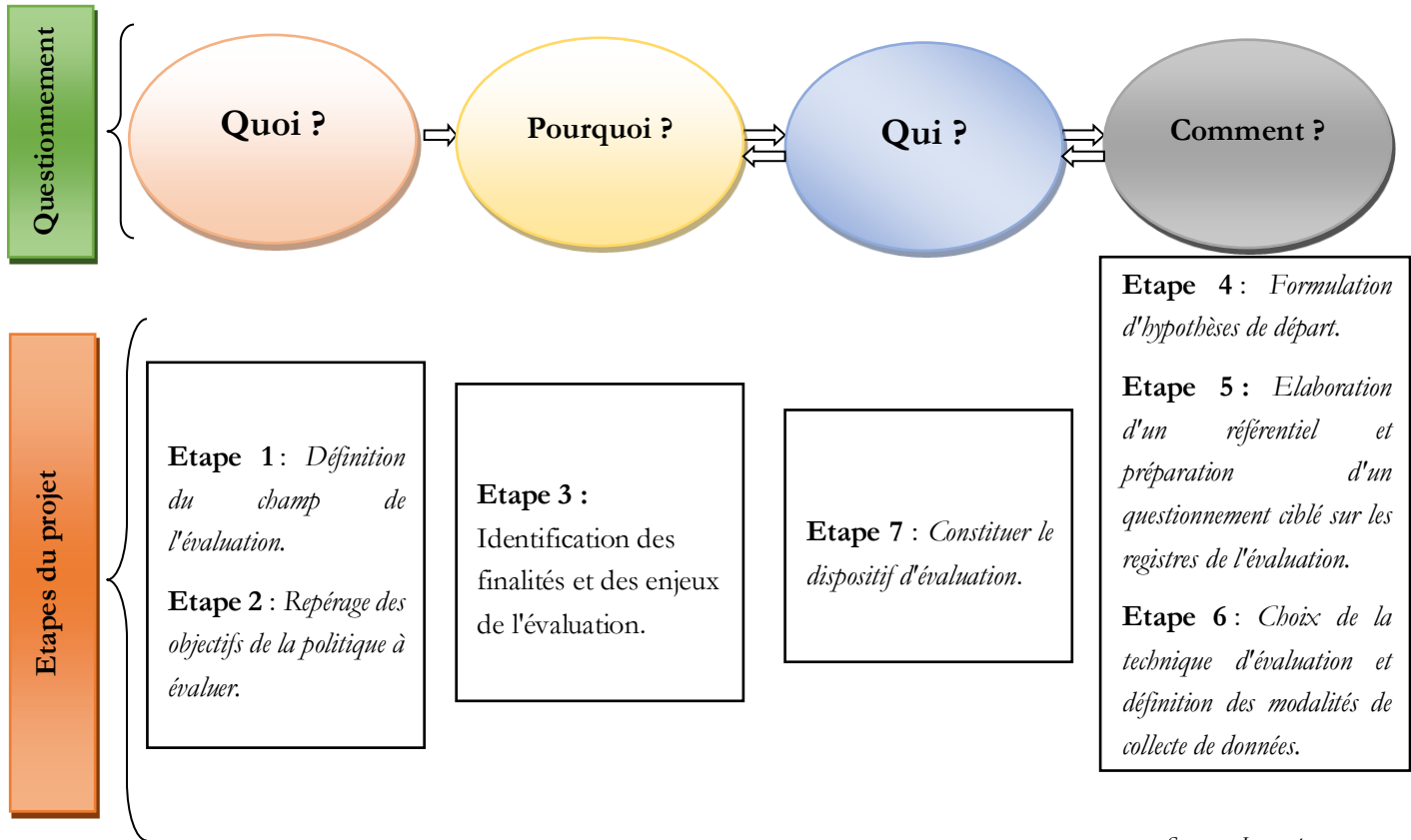
Cette étape est cruciale dans la mesure où elle conduit au choix des participants à l'évaluation, autre que son commanditaire, et à l'établissement du système de relation entre les différents participants.

Dans le cadre d'une évaluation de types externe ou interne/ externe, l'étape de constitution du dispositif d'évaluation demeure intimement liée aux étapes 3 et 6. En effet, les finalités de l'évaluation peuvent justifier l'implication de participants particuliers (*société civile, usagers, bénéficiaires*) outre les experts et les compétences administratives. La présence de certains participants à l'instar des bénéficiaires de la politique publique relèverait également d'une démarche évaluative combinant approche technique et approche participative.

Quant au système de relation à établir, il doit prévoir une répartition des tâches entre les différents participants et les modalités de coordination des diverses interventions (*création d'un comité de pilotage ou d'un groupe de contrôle et de suivi*). Le système de relation doit enfin contribuer à la responsabilisation de chaque intervenant, à la conciliation des tendances politiques et scientifiques et à la plus grande transparence dans les relations entre les différentes parties prenantes à l'évaluation.

Au bout de cette présentation des étapes formalisées du projet d'évaluation, il est possible d'en donner une perspective complète à travers la mise en correspondance du questionnement de base de ce projet avec ses étapes spécifiques (*figure 2.1*).

Figure 2-1: Une perspective complète sur le projet d'évaluation d'une politique publique



Source : Les auteurs

Il est important à ce niveau de ne pas perdre de vue le fait qu'une évaluation devrait d'abord établir sur des bases scientifiques les forces et faiblesses d'une politique publique. Cela demeure du ressort du diagnostic prévu dans le cadre du projet d'évaluation. Cependant, alors que le diagnostic n'est qu'une phase de l'évaluation, envisager l'évolution de l'action publique suppose de concevoir des hypothèses de scénarios. Une fois établi le cadrage des scénarios possibles, les scénarios retenus devraient faire l'objet d'un descriptif détaillé, doivent être appuyés par des justificatifs, doivent être évalués sur la base d'un bilan coût-avantage et doivent, enfin, prévoir les mesures éventuelles d'accompagnement.

Il va sans dire que le travail de diagnostic et celui de la préparation et de validation des scénarios impliquent une multitude de tâches qu'il faudra répartir entre les différentes parties prenantes à l'évaluation (*qui fait quoi ?*). En guise d'illustration, nous reproduisons ici la fiche technique élaborée par *Battesi et al. (2012)* qui constitue une autre pièce maîtresse du cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques publiques (*tableaux 2.2a et 2.2b*).

Tableau 2-2a : "Qui fait quoi" dans l'évaluation : Récapitulatif des phases de préparation de l'évaluation et de diagnostic : cas d'évaluation en interne

Intervenants Phases	Ministre	Coordinateur	Responsable opérationnel (*)	Acteurs associés	Agents	Citoyens-usagers
Préparation de l'évaluation	<ul style="list-style-type: none"> - Précise le périmètre de la politique à évaluer -Fixe la composition du comité de pilotage 	<ul style="list-style-type: none"> -Contribue à la constitution du comité de pilotage -Réunit la documentation existante 	<ul style="list-style-type: none"> -Participe aux travaux préparatoires -Précise ses besoins en équipe d'appui et en moyens 	<ul style="list-style-type: none"> - Sont invités par le ministre à faire partie du comité de pilotage 	<ul style="list-style-type: none"> -Sont informés du lancement de la démarche 	
	<ul style="list-style-type: none"> -Désigne un coordinateur -Signe la lettre de mission pour le responsable opérationnel -Préside le comité de pilotage 	<ul style="list-style-type: none"> -Prépare la lettre de mission et le cahier des charges à l'attention du responsable opérationnel du diagnostic 	<ul style="list-style-type: none"> -Prend des contacts exploratoires internes à l'administration -Elabore son programme de travail -Constitue son équipe d'appui 			
	<ul style="list-style-type: none"> -Réoriente si nécessaire les travaux en cours de diagnostic -Recueille l'avis des membres du 	<ul style="list-style-type: none"> -Assure le secrétariat du comité de pilotage -Veille au respect du cahier des charges 	<ul style="list-style-type: none"> - Organise les travaux et met en place les modalités de travail de l'équipe 	<ul style="list-style-type: none"> -Participent au comité de pilotage -Répondent aux demandes du responsable opérationnel 	<ul style="list-style-type: none"> -Ont accès à la lettre de mission -Sont consultés - Peuvent participer à 	<ul style="list-style-type: none"> - Ont accès à la lettre de mission - Sont consultés dans le cadre des dispositifs à adapter en fonction de la

Diagnostic	comité de pilotage sur les rapports de fin de diagnostic -Prolonge si nécessaire la phase de diagnostic par une nouvelle lettre de mission.	-Répond aux demandes du responsable opérationnel en cas de difficultés -Emet un avis au ministre sur les conclusions du rapport opérationnel -Propose éventuellement une prolongation de la phase de diagnostic	-Organise la concertation - Rend compte de l'avancement des travaux au coordinateur -Sollicite le coordinateur en cas de blocage ou de nécessaire réorientation des travaux -Fournit le rapport d'analyse et le rapport opérationnel au coordinateur	-Délibèrent au sein du comité de pilotage sur les rapports d'analyse et opérationnel -Délibèrent sur l'éventualité d'un prolongement de la phase de diagnostic	des comités territoriaux	politique étudiée et du délai disponible
------------	--	---	---	---	--------------------------	--

Source : Battesi et al. (2012)

(*) Le responsable opérationnel représente le maître d'œuvre de l'évaluation

Tableau 2.2b: "Qui fait quoi dans l'évaluation" : Récapitulatif des phases de choix, d'approfondissement des scénarios et de décision

Intervenants Phases	Ministre	Coordinateur	Responsable opérationnel	Acteurs associés	Agents	Citoyens-usagers
Cadrage des hypothèses de scénarios	-Arrête les scénarios de réforme à étudier -Désigne le responsable opérationnel pour la phase d'approfondissement des scénarios	-Prépare la lettre de mission qui précise les scénarios à approfondir -Suit les éventuels arbitrages interministériels -Réunit les éléments techniques nécessaires à l'approfondissement des scénarios		- Expriment leur avis sur les esquisses scénarios et proposent d'éventuelles alternatives -Sont consultés sur le projet de lettre de mission de l'étape suivante	-Ont accès au rapport d'analyse	-Ont accès au rapport d'analyse
Approfondissement des scénarios	-Reçoit le dossier de synthèse -Recueille l'avis du comité de pilotage - Elargit la consultation	-Rassemble les éléments techniques -Anticipe la phase du plan d'action	-Organise les travaux et met en place les modalités de travail de l'équipe d'appui - Documente les scénarios	-Contribuent à la documentation des scénarios - Reçoivent le dossier de synthèse	- Sont éventuellement consultés sur les scénarios par le responsable opérationnel	- Sont éventuellement consultés sur les scénarios par le responsable opérationnel

			<ul style="list-style-type: none"> - Conduit les consultations sur les scénarios - Etablit le dossier de synthèse et le transmet au coordinateur 	<ul style="list-style-type: none"> - Délibèrent sur les scénarios dans le cadre du comité de pilotage 		
Décision	<ul style="list-style-type: none"> -Arrête le scénario de réforme -Présente les décisions de réformes -Définit un plan de mise en œuvre 	<ul style="list-style-type: none"> -Etablit le plan d'action - Anticipe les mesures d'accompagnement 		<ul style="list-style-type: none"> -Déclinent et mettent en œuvre les actions de réforme dans leurs institutions respectives. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sont consultés et informés sur le plan d'action -Sont associés à la définition des mesures d'accompagnement 	

Source : Battesi et al. (2012)

3. Quelques leçons des expériences étrangères.

La lecture des différentes études qui ont procédé à une étude comparative des politiques d'évaluations des politiques publiques²⁷ (Deloitte (2013), CAE (2013), Bouabid et Al (2004), et Trosa, S. (2003), etc..) ainsi que différents guides (CGP, OECD, Commission Européenne, ANAO) et rapports d'évaluation fait apparaître que la pratique de l'évaluation des politiques publiques, en tant que science, trouve son origine dans les pays anglo-saxons et en particulier au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, qui ont vu se développer une culture de l'évaluation à partir des années 1970-1980 .

Un long mouvement de diffusion a par la suite été opéré, tout d'abord dans l'ensemble du monde anglo-saxon puis par la suite en Europe du Nord. Son développement dans les pays latins est plus tardif. La dynamique de la diffusion de la culture de l'évaluation des politiques trouve son impulsion dans les politiques post-crisis économiques (1970, 2008, ..) qui ont eu pour but un assainissement des finances publiques.

Par la suite, un mouvement de convergence entre les différents modèles nationaux d'évaluation s'est opéré entre les pays de l'OCDE et notamment au sein de l'Union Européenne sous l'impulsion de la commission Européenne qui, à l'instar de l'Australie, a institutionnalisé pour la gestion des fonds structurels une obligation

²⁷ Voir ANNEXE 3: Etude comparative d'un échantillon de pays.

d'évaluation ex ante (cibles, effets, précédents) à toute proposition de dépense nouvelle.

Dans les pays du Sud, la culture de l'évaluation se fera surtout à travers l'évaluation des projets de développement menée depuis deux décennies à l'initiative des pays et organismes donateurs (Banque Mondiale notamment).

De cette pluralité dans les expériences nous pouvons tirer des leçons au niveau de cinq facteurs déterminants dans la mise en place et la réussite des politiques d'évaluation : le Leadership institutionnel des évaluations, les acteurs impliqués dans les évaluations, la typologie des évaluations ainsi que le suivi qualitatif des évaluations.

Tableau 2-3: Étude comparative d'un échantillon de pays

Australie

Leadership institutionnel des évaluations.

Le ministère des Finances et de la Dérégulation (Department of Finance and Deregulation): Joue un rôle central dans le pilotage de la performance des services, politiques et programmes des agences gouvernementales australiennes.

Acteurs impliqués dans les évaluations.

- Ministères : Unités internes d'évaluation.

- La Cour des comptes australienne (Australian National Audit Office, ANAO) : Organe externe aux ministères, en charge de l'évaluation financière ou de performance pour le compte du Parlement.

Rattachée au Premier Ministre et placée sous autorité de l'Auditeur général.

Ses rapports d'évaluation peuvent porter sur des audits financiers (assurés par l'équipe Assurance Audit Service Group de l'ANAO), ou sur des audits de performance (assurés par l'équipe Performance Audit Service Group).

- "Australian Public Sector Commission" : Conduit des "Capability Reviews", dans le cadre de la réforme de l'administration publique.

- La "Commission pour la productivité" (Productivity Commission) : Conseille le gouvernement pour mener des politiques plus adaptées aux besoins des Australiens dans les champs économique, social ou environnemental.

- le "Cabinet Implementation Unit" du "Strategic Policy and Implementation Group" : Identifie pour le cabinet du Premier Ministre, les priorités et mesure les progrès réalisés en matière de pilotage et d'évaluation des activités. Cette unité propose des "plans d'application des politiques publiques" (implementation plans).

Typologie des évaluations

Deux logiques d'évaluation :

- une dynamique d'évaluation récurrente des programmes ministériels :
 - à caractère financier dans le cadre de l'élaboration du budget, menée par les ministères et encadrée par le ministère des Finances ;
 - dans une logique ex ante ou ex post, c'est-à-dire en amont ou en aval de la mise en oeuvre d'une politique publique ("Regulatory Impact Statement" ou de "Post Implementation Review") ;
 - dans une logique de revue externe des "capabilities" des administrations, menée par l'ASPC, qui passe en revue de façon régulière la stratégie, les ressources humaines, l'efficacité organisationnelle et opérationnelle des agences ;
- des évaluations ad hoc souvent commanditées par le Parlement ou le pouvoir exécutif.

Suivi qualitatif des évaluations

l'ANAO contribue au suivi et à l'évaluation des politiques publiques à travers des audits des processus d'évaluation

au sein des ministères et des agences, en incluant notamment un suivi des résultats d'évaluation.

Canada

Leadership institutionnel des évaluations.

Le Conseil du Trésor : Il a la responsabilité d'assurer le leadership fonctionnel de la fonction d'évaluation dans l'ensemble du gouvernement, et notamment de surveiller les priorités pangouvernementales en matière d'évaluation et l'état de la fonction d'évaluation, pour en rendre compte une fois l'an au Conseil du Trésor. Le

Secrétaire du Conseil du Trésor a également la responsabilité d'obliger les ministères à entreprendre des évaluations précises, si nécessaire après consultation de l'Administrateur général concerné.

Acteurs impliqués dans les évaluations.

-Ministères : En vertu de la politique sur l'évaluation de 2009, unités internes responsables de la gestion du processus évaluatif, qui comprend notamment la sélection des programmes à évaluer et la planification des évaluations. Les évaluations sont réalisées par des agents membres de l'administration en charge de la mise en oeuvre du programme évalué.

- Le Bureau du Vérificateur général du Canada : La Division d'évaluation de programme, s'assure de l'application de la politique au sein de l'appareil administratif et veille à la promotion de l'évaluation en général et des bonnes pratiques en particulier.

- le Contrôleur général est chargé de vérifier les compétences et les capacités des unités internes, ainsi que la qualité des exercices accomplis.

- le Centre d'excellence en évaluation (CEE) exerce un leadership fonctionnel relativement à la mise en oeuvre, à l'utilisation et au développement des pratiques d'évaluation à l'échelle du gouvernement fédéral.

Typologie des évaluations

Le dispositif d'évaluation relève d'une logique d'évaluation récurrente des programmes qui s'est progressivement institutionnalisée. Les évaluations peuvent être utilisées par les organes centraux du gouvernement pour légitimer la suppression, l'allocation ou la réallocation des moyens dévolus à un programme.

Suivi qualitatif des évaluations

Les Administrateurs généraux doivent surveiller, au sein de leur ministère l'efficacité de la mise en oeuvre des politiques d'évaluation. Il leur incombe de veiller à ce qu'une évaluation neutre de la fonction d'évaluation de leur ministère soit effectuée au moins tous les cinq ans.

Espagne

Le Secrétaire du Conseil du Trésor assure un suivi continu des évaluations et des plans d'évaluation ministériels, y compris la portée et la qualité des évaluations.

Leadership institutionnel des évaluations.

- AEVAL : l'"Agencia Estatal de la Evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios" créée par la loi du 1er janvier 2007, directement rattachée à l'exécutif, assure un rôle de coordination des évaluations des politiques publiques mises en oeuvre au niveau national.

- La Cour des comptes (Tribunal de Cuentas) : Organe parlementaire indépendant du gouvernement. Elle est chargée de conduire des évaluations ponctuelles sur injonction parlementaire et a également la possibilité de s'autosaisir pour conduire des évaluations plus ponctuelles sur des politiques particulières.

Acteurs impliqués dans les évaluations.

Les activités et les compétences d'évaluation sont dispersées entre les différents acteurs, y compris les ministères et les organismes de contrôle internes et externes aux niveaux central et régional.

- L'ensemble des ministères sont également directement impliqués dans la conduite des évaluations en ce qu'ils élaborent des évaluations ex ante du processus d'élaboration des politiques, des lois et des règlements, et effectuent à cet effet des études

d'impact.

- Au niveau national : Le département d'évaluation de l'AEVAL (Departamento de evaluación) est en charge, de la conduite des évaluations des politiques publiques ainsi que des programmes nationaux de réforme (PNR) au niveau national. Ce département de l'AEVAL est placé sous la tutelle du ministère des Finances et de l'administration publique (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

- Au niveau local : Les agences spécialisées : fortement impliquées dans la conduite des évaluations au niveau local.

Au niveau local, plusieurs communautés autonomes ont créé de leur propre initiative une agence de l'évaluation.

Typologie des évaluations

Les évaluations au niveau national sont principalement menées par l'AEVAL.

La démarche d'évaluation utilisée par l'AEVAL est systématique, exhaustive et institutionnalisée.

Elle porte à la fois sur les programmes nationaux de réforme dans leur ensemble (dans le cadre de l'exercice de préparation

du budget), mais aussi, de façon plus ciblée, sur certaines politiques considérées comme prioritaires par le gouvernement.

L'AEVAL évalue non seulement les politiques publiques et les programmes publics mais aussi la qualité des services publics. Partant du principe que ces deux types d'évaluation sont liés. Sachant que l'évaluation de la qualité des services permet d'évaluer l'aspect organisationnel de la mise en œuvre des programmes et des politiques publiques, et permet d'appréhender l'impact social de telle ou telle politique.

Les évaluations interviennent à la fois :

- en amont de la mise en œuvre des politiques publiques du Programme national de réforme ;
- en aval de la prise de décision pour des évaluations plus ponctuelles.

Suivi qualitatif des évaluations

Au sein de l'AEVAL, un comité scientifique intégré à l'agence est chargé de la promotion et de la mise à jour des règles de conduite en matière d'évaluation, ainsi que des normes et des lignes directrices relatives à ce travail. Il établit également des rapports relatifs à la qualité du travail d'évaluation qui seront soumis à un examen du Conseil d'administration.

Leadership institutionnel des évaluations.

-Au niveau national, le portage est principalement assuré au niveau législatif par le Congrès des Etats-Unis, qui s'appuie sur des agences législatives en charge de la conduite des évaluations, il s'agit en particulier du General Accounting Office (GAO) et du Congressional Budget Office (CBO).

- au niveau exécutif, depuis les années 2000, l'OMB (Office of Management and Budget) joue un rôle de coordination, de promotion et de conduite des évaluations dans le cadre de son mandat d'appui du Président américain dans la préparation du budget.

Acteurs impliqués dans les évaluations.

- le General Accounting Office (GAO) : réalise essentiellement des évaluations ex post (rétrospectives) portant sur l'adéquation des programmes administratifs aux objectifs qui leur ont été donnés et la possibilité de les réaliser à moindre coût ;

- le Congressional Budget Office (CBO) : analyse le coût des choix politiques effectués par le Congrès. Il procède surtout à des évaluations ex ante (prospectives). Chaque parlementaire américain a la possibilité de saisir le CBO pour lui demander

l'évaluation d'une mesure mise en œuvre par le gouvernement fédéral

- Office of Management and Budget (OMB) : Evalue l'efficacité des programmes, des politiques et des procédures des agences, et évalue les besoins de financement parmi les agences en fixant les priorités en matière d'allocation des ressources. L'OMB s'assure également que les rapports, les règles, et les propositions législatives sont cohérentes avec le budget du Président et avec les politiques de l'administration. Sa mission principale est d'assister le Président des Etats-Unis dans la tâche de préparation du budget.

- Acteurs externes : Les évaluations des programmes publics sont également confiées à des organismes du secteur privé. En particulier, le Brooking Institute et la Rand Corporation.

Typologie des évaluations

Les méthodologies varient selon le type d'évaluation menée. Bien qu'il existe différents cadres méthodologiques, des principes directeurs communs ressortent :

- une forte implication des parties prenantes ;
- une stricte séparation commanditaire/évaluateur : la relation évaluateur/commanditaire repose sur un principe strict de séparation. L'évaluateur d'un programme ne peut pas être le responsable du programme. L'indépendance de l'évaluateur doit donc être garantie ;
- une neutralité de l'évaluation : faire en sorte que l'évaluation ne soit menée ni à charge ni à décharge ;
- le respect de normes de qualité
- des conclusions et recommandations solidement documentées : Les conclusions et les recommandations finales sont étayées par autant de preuves que nécessaire. Les traces du travail effectué doivent être conservées pour pouvoir répondre à toute critique ultérieure. De plus, plusieurs institutions publiques et privées dédiées à la collecte de données et de statistiques et à la publication d'études doivent être impliquées.

Méthodologie de revue des programmes proposée par le GAO :

Le GAO a notamment pour mission de mener ce type d'évaluation, qui peut intervenir à différents moments de la vie d'un programme :

- au stade de la formulation de la politique, pour justifier un nouveau programme ou pour juger de sa valeur potentielle ;
- au stade de l'exécution de la politique, pour s'assurer qu'un programme est mis en œuvre au moindre coût ;

- au stade du contrôle, dans le processus de décision (accountability), pour déterminer l'efficacité réelle d'un programme et décider s'il faut le continuer, le modifier ou le clôturer.

Suivi qualitatif des évaluations

Le GAO assure un suivi de l'efficacité des méthodologies d'évaluation.

Italie

Leadership institutionnel des évaluations.

- Depuis 2009, les évaluations sont coordonnées au niveau national par la "Commission pour l'évaluation, la transparence et l'intégrité des administrations publiques" (CiVIT). La commission est composée de 5 membres nommés par décret présidentiel sur proposition du gouvernement et avec l'approbation des 2/3 des députés pour six ans. Le recrutement est limité à 30 personnes mais la commission peut également recourir à 10 experts.

- Chaque région porte également ses propres évaluations et met en place sa propre démarche évaluative.

Acteurs impliqués dans les évaluations.

Au niveau national : Les évaluations peuvent être menées par les organismes indépendants d'évaluation (OIV)(structures créées auprès de chaque administration en charge du contrôle de gestion et de l'audit interne) ou par des évaluateurs privés.

Au niveau régional : Des acteurs internes (managers) et externes (scientifiques, parties prenantes) participent à la conduite des évaluations régionales.

Typologie des évaluations

A partir de 2009 formalisation de l'évaluation des programmes de mise en œuvre des politiques publiques, à deux niveaux :

- Au niveau national, l'évaluation de la performance des programmes mis en œuvre par les administrations est assurée par les OIV (organismes indépendants d'évaluation) et coordonnée par la CiVIT (Commission pour l'évaluation, la transparence et l'intégrité des administrations publiques). La méthodologie suivie est la suivante :

L'évaluation des programmes mis en œuvre par les administrations est réalisée par les OIV :

1. un plan de performance est élaboré : il définit le système interne de mesure de la performance, selon les lignes directrices établies par la CiVIT ;

2. une évaluation est réalisée. Les OIV suivent le fonctionnement du système d'évaluation et vérifient l'exactitude des processus de mesure et d'évaluation ;

3. un rapport de performance est produit et communiqué à la CiVIT.

- Au niveau régional, chaque région développe sa propre démarche d'évaluation des programmes régionaux.

Parmi ces derniers, le "Performance Evaluation System" (PES), développé par la Toscane depuis 2008 et adopté par d'autres régions ainsi que par le ministère de la Santé afin de mesurer l'efficacité des programmes régionaux de santé.

Royaume- Uni

Leadership institutionnel des évaluations.

- Au sein du gouvernement, le « National Cabinet Office » à travers l'"Efficiency and Reform Group" qui lui est attaché, est chargé de la coordination interministérielle.

-National Audit Office (NAO) : Le NAO est une instance parlementaire indépendante responsable de l'audit du gouvernement central, des agences gouvernementales et des organes publics non départementaux. Elle est l'équivalent d'une Cour des comptes en France étant donné qu'elle coordonne les évaluations relevant de trois domaines de compétences : les audits financiers, les audits Value For Money et la Good Governance.

Acteurs impliqués dans les évaluations.

- Le Trésor (HM Treasury) : Département exécutif du gouvernement britannique chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre et au pilotage des finances publiques et des politiques économiques. Il est en charge de :

- La mise à jour et la diffusion des principes généraux d'évaluation (Green Book) et l'émission d'un avis consultatif sur les guides d'évaluation sectoriels et multisectoriels réalisés au sein des ministères ;
- la validation ou le refus de l'avancée des projets des ministères ;
- la formation des ministères sectoriels à l'utilisation du Green Book.

- Les ministères appuyés prestataires externes (universitaires, instituts privés, cabinets de conseil...).

Typologie des évaluations

Deux approches :

- Une démarche d'évaluation exhaustive et institutionnalisée, coordonnée par le Cabinet Office et dont le pilotage opérationnel est réalisé par le HM Treasury, qui peut couvrir plusieurs dimensions, dont les principales sont la logique de revue financière (dans le cadre du budget), l'étude d'impacts ex ante d'une politique et la revue qualitative ex post des "capacités" des administrations ;

- Des initiatives d'évaluation plus ponctuelles dans une logique ad hoc.

Suivi qualitatif des évaluations

- Green Book : Guide sur l'appréciation et l'analyse économique des évaluations. Il traite essentiellement de l'évaluation des politiques, des programmes et des projets à l'aide de techniques d'étude économique. Son utilisation est obligatoire pour les projets mis en œuvre par le gouvernement britannique et il est structuré de la manière suivante : Considérations générales sur l'évaluation, identification des problèmes, objectifs, évaluations ex ante, mise en place du pilotage, évaluations ex post.

- Le Magenta Book : Guide sur les éléments clés de réflexion préalable à la mise en œuvre de l'évaluation. Il explicite comment les résultats sont interprétés et présentés, et insiste sur les éléments qui doivent être

considérés au cours de ce processus. Par ailleurs, le Magenta Book décrit la conduite à adopter en amont, pendant et en aval de l'évaluation de façon à améliorer la qualité des résultats produits pour évaluer la politique publique.

Sources : Deloitte (2013), CAE (2013) et Trosa, S. (2003)

3.1 Le leadership institutionnel des évaluations.

Les études comparatives réalisées aussi bien par Deloitte (2013), le CAE (2013) que Trosa (2003) montrent que les expériences sont multiples et peuvent être groupées en trois modes :

Dans le premier groupe, qui est majoritaire, le leadership et la coordination des démarches d'évaluation ont été assurés par l'exécutif à travers un ministère ou une structure interministérielle auxquels a été dévolue la tâche.

Dans un second groupe, nous retrouvons une structure autonome sous forme d'agence rattachée à l'exécutif, à l'exemple de l'Espagne (AEVAL).

Certains pays ont attribué cette tâche à une structure indépendante à l'exemple de l'Italie et la Suisse.

Cependant, et c'est une des caractéristiques du modèle anglo-saxon, il y a implication du pouvoir législatif à travers la mise en place d'organes d'évaluation sous son contrôle afin de pouvoir exercer un contre-pouvoir fort face à l'exécutif à travers l'évaluation à posteriori des programmes ou politiques. Ainsi on peut citer le General Accounting Office ainsi que le Congressional Budget Office pour le Congrès Américain, le National Audit Office en ce qui concerne le Royaume-Uni ainsi que l'Australian National Audit Office pour l'Australie.

Cet exercice de benchmarking fait apparaître l'Australie comme étant, aux côtés des Etats-Unis, pays leader en matière d'établissement d'une corrélation directe entre les évaluations et les processus de décision politique. En effet, sachant que les "Regulatory Impact Statements" constituent une des composantes du processus d'élaboration du budget, il s'ensuit que le pourcentage des mesures budgétaires influencées par des évaluations s'élève à 77%, en d'autres termes la majorité des propositions budgétaires pour être intégrée au budget doivent être assorties d'une évaluation (Deloitte (2013), Trosa (2003)). Mais le processus ne s'arrête pas à ce niveau, puisque les "Post Implementation Reviews" permettent dans le cadre d'une évaluation en cours ou ex post de corriger la conduite d'une politique ou d'un programme et de juger de la pertinence de leurs reconduite.

3.2 Les acteurs impliqués dans la conduite des évaluations

Au niveau des acteurs impliqués dans la conduite des évaluations, ces dernières sont principalement assurées par des équipes ou unités internes aux administrations, cette procédure ayant pour but de pérenniser la culture de l'évaluation. Mais on assiste de plus en plus à une diffusion au niveau local (provinces, régions, municipalités...) d'agences d'évaluation participant à la conduite des évaluations.

Cependant, il est à remarquer que tous les pays, ayant une longue expérience dans ce domaine, font, de manière assez prononcée, appel à des parties prenantes externes (agences, cabinet d'audit privé, le monde académique) pour conduire les évaluations tout en prenant

soin d'établir une combinaison aussi équilibrée que possible entre intervenants internes et externes.

En effet, au niveau institutionnel, l'évaluation d'une politique publique doit se faire dans un cadre transparent et éviter les conflits d'intérêt en ce sens que l'administration en charge de la mise en place ne peut être juge et partie. L'indépendance des évaluateurs est une condition nécessaire à toute évaluation crédible.

En outre, la réussite d'une évaluation nécessite que l'équipe en charge soit multidisciplinaire afin d'appréhender les sujets abordés dans toutes leurs composantes (expertise administrative, expertise technique).

3.3 Le suivi qualitatif des évaluations

Afin d'assurer une harmonisation des méthodologies, la majorité des pays analysés ont eu recours à la mise en place de guide des bonnes pratiques mettant en relief des lignes directrices et un cadrage à même d'assurer une totale indépendance dans la conduite des évaluations. Cette démarche est, en outre, appuyée par une politique de transparence à travers la publication de tous les rapports afin d'assurer une meilleure compréhension des effets des différentes politiques publiques. A titre d'exemple²⁸, tout en sachant que la pratique s'est généralisée au niveau des autres pays faisant partie du benchmarking, on peut citer le Green Book et le Magenta Book au

²⁸ Voir ANNEXE 3: Etude comparative d'un échantillon de pays.

Royaume-Uni. Alors que le premier, le Green Book sert de guide sur les principes économiques à appliquer lors des évaluations (ex ante et ex post), le second (le Magenta Book) fournit des lignes directrices sur la manière de concevoir et de conduire les évaluations.

La question qui se pose alors à trait au positionnement de la Tunisie.

4. L'expérience tunisienne en matière d'évaluation des politiques publiques

4.1 Le leadership institutionnel et acteurs impliqués dans les évaluations

Sur le plan légal, la notion d'évaluation des politiques publiques est totalement absente du vocabulaire juridique.

L'article 117 de la nouvelle constitution, promulguée le 27 Janvier 2014 précise que la cour des comptes a pour mission de : " ... contrôler la bonne gestion des deniers publics conformément aux principes de la légalité, de l'efficacité et de la transparence. Elle statue en matière de comptes des comptables publics. Elle évalue les méthodes de gestion et sanctionne les fautes y afférentes. Elle aide les pouvoirs législatif et exécutif à contrôler l'exécution de la loi de finances et la clôture du budget...".

En outre , cette pratique dans sa conception la plus large se retrouve au niveau de la loi 68-8 du 8 mars 1968 portant création et organisation de la Cour des Comptes telle qu'elle a été modifiée et complétée par la loi 70-17 du 20 avril 1970, la loi organique 90-82 du 29 octobre 1990, la loi organique 2001-75 du 17 juillet 2001 et par la loi

organique 2008-3 du 29 janvier 2008 sous la forme d'une institution supérieure de contrôle indépendante chargée de s'assurer du respect de la loi et de veiller à la protection des deniers publics et à leur bon emploi .

Ainsi, cette loi reconnaît la Cour en tant qu'organisme compétent pour examiner les comptes et apprécier la gestion de l'Etat, des collectivités locales, des établissements et entreprises publics, ainsi que de tous organismes dans lesquels l'Etat, les collectivités locales, les établissements et entreprises publics détiennent une participation en capital. Cette loi, reconnaît aussi le droit de cette Cour d'apprécier les résultats de l'aide économique et financière que les organismes de l'Etat accordent aux associations, mutuelles, entreprises et organismes privés quelle que soit leur dénomination.

Au niveau institutionnel trois principaux organismes complétés par une série d'organismes au niveau des administrations publiques centrales sont théoriquement chargés de l'évaluation des politiques publiques. Il s'agit outre la Cour des Comptes, du Contrôle Général des Services publics (CGSP) au niveau de la présidence du gouvernement et du Contrôle Général des Finances (CGF) au niveau du ministère des finances.

En 2013, un nouvel organisme a vu le jour, l'Instance générale de Suivi des Programmes Publics (ISGPP). Cet organisme non encore opérationnel créé au sein de la présidence du gouvernement par le décret n°2013-1333 du 12 Mars 2013 se voit attribuer comme mission

de i) contribuer à l'élaboration des programmes publics en collaboration avec les organismes concernés, chargés de la planification, la programmation et la conception des contrats-objectifs et des contrats-programmes au niveau central, régional et local, ii) fixer les indicateurs de performance et les mécanismes du suivi d'exécution avec la participation des organismes concernés, iii) suivre l'exécution des programmes publics en coordination avec les parties concernées et en s'appuyant sur les indicateurs de performance et les mécanismes de suivi retenus, iv) collecter les données relatives aux programmes publics et les analyser en s'appuyant sur une base de données spécifique, v) réaliser des recherches et des études en matière de mise en place des programmes et des politiques publiques et les évaluer conformément aux standards internationaux, vi) contribuer à la diffusion d'une culture de l'évaluation dans le secteur public, vii) créer des relations de partenariat avec les organismes étrangers similaires.

A ces quatre organismes s'ajoutent certaines directions relevant de Ministères sectoriels tels que: La Direction Générale de l'Évaluation et du Suivi relevant du Ministère d'Investissement, de Développement et de la Coopération internationale, la Direction de l'Évaluation et de l'Audit de la Direction Générale des Structures Sanitaires Publiques relevant du Ministère de la santé, l'Instance Nationale de l'Évaluation, de l'Assurance Qualité et de l'Accréditation relevant du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique et l'Observatoire National de l'Emploi

et des Qualifications (ONEQ) relevant du Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle.

4.2 La typologie des évaluations dans le contexte tunisien

La lecture des rapports de ces différentes institutions et en partie ceux de la cour des comptes et du CGF fait ressortir qu'il s'agit surtout de rapports de missions de contrôle, d'audit et de suivi mais en aucune manière de rapports de missions d'évaluations. Ainsi, à la lecture d'un certain nombre de rapports²⁹, il apparaît clairement qu'au niveau de la Cour des Comptes les missions ont été essentiellement des opérations d'audit et de suivi et une évaluation des méthodes de gestion avec en contrepartie des recommandations. C'est à partir des cinq derniers qu'il y a densification et diversification des thématiques.

En effet, la cour des comptes qui en est à son 29^{ème} rapport, a effectué des missions de contrôle portant sur les thématiques de L'industrie et l'énergie, l'agriculture, la pêche et l'environnement, le commerce, les services, les technologies de la communication, transport, équipement et habitat, santé et affaires sociales, financement de l'économie et développement, ressources humaines, culture et patrimoine et enfin autorités publiques et locales. A ces missions s'ajoutent les rapports sur les projets de clôture des lois des finances, le contrôle des financements des campagnes électorales, etc...

²⁹ Voir synthèse des rapports de la Cour des Comptes en Annexe 1

Au niveau de la CGF, une évaluation du programme de subvention des hydrocarbures au niveau de l'ETAP, la STEG et la STIR a été réalisée en collaboration avec le contrôle Général des Services Publics et le Contrôle du Domaine de l'Etat et des Affaires Foncières³⁰. L'objectif étant de démontrer les points de faiblesse au niveau de chaque institution et au niveau de chaque programme et qu'en les dépassant, il serait possible de limiter les subventions. En mettant aussi l'accent sur les problématiques soulevées au niveau des ressources naturelles et de l'investissement.

4.3 Quelques recommandations pratiques pour la Tunisie.

La Tunisie vient d'achever sa mutation politique en se dotant d'un régime hybride où le parlement a vu ses pouvoirs renforcés grâce auquel un certain équilibre entre le législatif et l'exécutif s'est établi.

Le passage en revue des expériences internationales nous permet de mettre en évidence qu'il y a principalement quatre types de modèles de leadership. Dans un premier groupe, le leadership et la coordination des démarches d'évaluation sont assurés par l'exécutif à travers un ministère ou une structure interministérielle, dans un second groupe, nous retrouvons une structure autonome sous forme d'agence rattachée à l'exécutif, dans un troisième groupe nous retrouvons le cas de pays ayant attribué cette tâche à une structure indépendante.

³⁰ Voir ANNEXE 2.

Le cas qui nous intéresse, et qui se rapproche de l'organisation des pouvoirs en Tunisie est celui du modèle anglo-saxon. En effet, il y a implication du pouvoir législatif dans l'évaluation des politiques publiques à travers la mise en place d'organes d'évaluation sous son contrôle et à son service afin de pouvoir exercer un contre-pouvoir face à l'exécutif grâce à l'évaluation des programmes ou politiques.

Que retenir de ces expériences ?

Au vu de l'état des lieux en Tunisie, il devient impératif de mettre en place une agence indépendante et autonome dédiée à l'évaluation des politiques et programmes publics. L'objectif étant qu'elle puisse à la fois réaliser des études d'évaluation pour l'exécutif et pour le législatif et être à égale distance des deux et de par son statut ne pas subir des pressions partisans.

Elle pourrait de ce fait normaliser les méthodologies à mettre en place au sein des directions relevant de Ministères sectoriels, veiller au contrôle de la qualité des études d'évaluation réalisées et assurer la mise à disposition des études auprès de tous les décideurs ainsi qu'auprès de l'opinion publique, afin qu'ils puissent donner leurs avis sur la gestion des affaires publiques. Le président de cette instance serait nommé par le président de la cour des comptes afin d'assurer son autonomie vis-à-vis de l'exécutif.

L'audit de performance de cette institution serait réalisé par la cour des comptes dans le cadre de ses prérogatives.

L'objectif serait quadruple :

Le premier, serait que cette agence puisse à la fois réaliser des études ex-ante, en cours et ex-post au profit de l'exécutif sans subir de pressions partisans.

Le deuxième, serait d'institutionnaliser les évaluations ex-ante afin d'identifier les effets et les conséquences des politiques à mettre en place et de rationaliser la gestion des deniers publics. A ce niveau, il faudrait rappeler l'exemple australien où la majorité des propositions budgétaires pour être intégrée au budget doivent être assorties d'une évaluation.

Le troisième, est relatif à la professionnalisation de la conduite des évaluations. Cette instance aurait pour rôle de mener à bien cette mission. Il faut savoir que la conduite des évaluations selon les normes scientifiquement reconnues, nécessite la mobilisation de compétences assez pointues, en grand nombre et nécessitant une mise à jour continue. Or les ressources en ce domaine ne sont pas abondantes en Tunisie. En outre, cette agence aurait aussi pour mission, dans le cadre de la pluralité des compétences et des avis d'associer les compétences administratives aux compétences académiques afin de créer une synergie entre les deux milieux car exclure totalement les administratifs peut s'avérer pénalisant en ce sens que d'une part cela peut être interprété comme étant une sanction, et d'autre part cela reviendrait à se couper des sources d'information. Par ailleurs, et à l'instar des pays leaders dans ce

domaine, le recours aux compétences du secteur privé dans le cadre du PPP n'est pas à exclure.

Le quatrième, et non des moindres, serait d'être au service du pouvoir législatif. En effet, les articles 95 et 96 de la constitution font obligation à l'exécutif d'être responsable devant l'Assemblée des Représentants du Peuple. Il devient donc impératif que le parlement, pour jouer pleinement son rôle, puisse disposer d'instruments à même d'évaluer, de contrôler l'action publique et de jouer son rôle de force de proposition. Or, actuellement il est dans l'impossibilité d'assumer pleinement son rôle étant donné qu'aucune institution assurant cette logistique de soutien ne lui permet d'assumer pleinement son rôle. C'est le statut d'autonomie vis-à-vis de l'exécutif qui permettrait à cette agence d'être aussi au service du pouvoir législatif.

Les trois chapitres suivants tacheront de mettre en lumière les principales défaillances relevées au niveau des évaluations ex-ante, en cours et ex-post tant au niveau des politiques de la promotion des investissements, de la réforme du secteur financier et enfin de la politique de la promotion de l'emploi. Ils tacheront de suggérer des pistes de solutions à même de pallier aux défaillances constatées.

ANNEXE 1 : Synthèse des missions de contrôle de la cour des comptes selon les thématiques traitées.

Rapports	28 ^{ème} Rapport (2011-2012)
Thématiques	
Industrie et énergie	<p><u>APII</u></p> <p>Contrôle de l'efficacité de l'intervention de l'APII dans la création des projets et leur suivi et ce à travers la gestion des avantages accordés dans le cadre du code d'incitation aux Investissements. Contrôle de l'organisation, de la gestion financière et ce pour la période 2008-2012. Contrôle du système d'information.</p> <p><u>AGIL</u></p> <p>Les travaux d'audit de la Cour des Comptes, concernant les activités de la Société Nationale de Distribution de Pétrole relatives aux produits pétroliers et les huiles, ont été axés sur l'aptitude cette entité à stocker et transporter des produits pétroliers, gérer ses stations, la</p>

	vente directe, les huiles et la gestion administrative et financière essentiellement pour la période 2009-2013.
Agriculture, pêche et environnement	<p data-bbox="539 303 1027 328"><u>Traitement des eaux usées et leur utilisation</u></p> <p data-bbox="501 359 1485 535">La Cour a accompli une mission de contrôle en vue d'évaluer le degré de réussite des différents intervenants dans l'amélioration de la performance dans la traitement et l'exploitation des eaux usées et a couvert les systèmes de traitement des eaux usées et industrielles et les mécanismes de leur contrôle ainsi que l'utilisation des eaux traitées.</p> <p data-bbox="539 566 903 591"><u>Office national d'assainissement</u></p> <p data-bbox="501 622 1481 798">La Cour des comptes a audité l'Office National de l'Assainissement essentiellement pour sa gestion s'étalant sur la période 2007-2011 dans le but de s'assurer du respect des textes juridiques et l'exercice de ses fonctions selon les bonnes pratiques de gestion. Cet audit a concerné l'exploitation des réseaux et des équipements de l'assainissement et les marchés publics et les achats.</p>

<p>Commerce, services et technologies de la communication</p>	<p><u>Société des études et développement Sousse-Nord</u></p> <p>La Cour des comptes a procédé à l'appréciation de la gestion de la SEDSN couvrant essentiellement la période 2007- 2011 en examinant ses aspects liés à la réalisation des investissements, à l'exécution des dépenses, au développement des ressources et à la protection du patrimoine.</p> <p><u>Le contrôle économique de la qualité des produits de consommation nationale</u></p> <p>Afin de s'assurer de l'efficacité du contrôle économique exercé par les structures du ministère chargé du commerce sur la qualité des produits de consommation nationale et les services, la Cour a mené une mission d'évaluation ayant couvert toutes les phases du contrôle, depuis la programmation jusqu'à l'exécution et ce pour la période 2007-2009</p>
<p>Transport, équipement et habitat</p>	<p><u>Société Régionale du Transport de Béja</u></p> <p>Dans le but d'évaluer l'aptitude de la Société Régionale de Transport de Beja à assurer ses attributions dans le domaine du transport public, la Cour des Comptes a réalisé une mission d'audit qui a couvert la gestion administrative et financière, l'exploitation, la maintenance et l'économie de l'énergie.</p>

	<p align="center"><u>Gestion des dépenses du ministère de l'équipement, de l'habitat et de l'aménagement du territoire</u></p> <p>La cour des comptes a effectué un contrôle sur la comptabilité administrative du ministère au titre des années 2007 à 2009 couvrant les services du ministère, le centre d'informatique du ministère des finances en ce qui concerne les aspects relatifs au système "Adeb" et le centre national de l'informatique pour ce qui a trait aux systèmes "Makhzoun" et "Mankoulet"</p>
<p>Santé et affaires sociales</p>	<p align="center"><u>CNSS</u></p> <p>La mission de contrôle effectuée par la Cour des Comptes s'est étendue sur la période allant de 2007 jusqu'à juin 2013. Elle a porté sur les équilibres généraux, la gestion des prestataires, le recouvrement des cotisations et la gestion des avantages et prêts sociaux. Les contrôles ont couvert, outre les services centraux de la CNSS, les centres de Tunis Ville, le Belvédère, le Bardo, la Mannouba, et Bizerte, et ont eu pour but d'évaluer le degré de réalisation de la mission de la caisse.</p> <p align="center"><u>Hôpital Universitaire Sahloul Sousse</u></p>

	<p>La mission d’audit qu’a fait la Cour des Comptes au sein de l’hôpital universitaire Sahloul-Sousse a concerné essentiellement la période 2007-2011. Elle a porté sur la prestation des services hospitaliers, la gestion des ressources humaines et financières, l’achat de produits et services et la gestion de biens.</p>
<p>Financement de l’économie et développement</p>	<p style="text-align: center;"><u>La Trésorerie Générale de Tunisie</u></p> <p>la Cour des Comptes a effectué une mission de contrôle dont l'objectif est d'estimer le degré de réalisation de sa mission. Les conclusions ont porté sur le rôle du TGT dans l'exécution du budget, la gestion des opérations de trésorerie et la gestion de la dette. Elles ont porté également sur la consolidation et le contrôle des comptes, l'organisation et le système d'information. La mission de contrôle s'est étendue principalement sur la période 2009-2012.</p> <p style="text-align: center;"><u>Fonds de Promotion des Centres Miniers</u></p> <p>L'audit a couvert essentiellement la période 2005-2013 et a montré des insuffisances dans l’administration et le recouvrement des contributions, le suivi des projets et la gestion administrative et financière.</p>

La gestion du patrimoine archéologique

Afin de s'assurer de la réalisation des objectifs nationaux assignés à la meilleure gestion du patrimoine archéologique, la Cour des Comptes a effectué une mission de contrôle qui a couvert la période 2009-2012 avec possibilité d'étendre la période en cas de besoin et a touché certains services de l'Agence Nationale de Mise en Valeur et d'Exploitation du Patrimoine Archéologique ainsi que les services centraux de l'Institut national du patrimoine. Aussi des visites de certains sites, musées, espaces dédiés à la préservation des monuments archéologiques ont été effectuées.

Agence nationale de la formation professionnelle

La mission de contrôle effectuée par la Cour des Comptes a eu pour but d'évaluer la performance de l'ATFP dans le domaine de la formation professionnelle et de la conformité de sa gestion administrative et financière aux textes réglementaires en vigueur. Cette mission a couvert les services centraux de l'ATFP, 55 centres de formation professionnelle et 5 intendances couvrant 12 centres. La mission de contrôle s'est étendue sur la période 2008-2012 avec possibilité d'étendre la période en cas de besoin.

Ministère des affaires étrangères

Afin de s'assurer de la réalisation de la mission assigné au Ministère des Affaires Etrangères et du respect du cadre règlementaire, la Cour des Comptes a effectué une mission de contrôle qui a couvert la coopération internationale, les affaires consulaires et la gestion des ressources humaines et financières et ce pour la période 2009-2012.

Municipalité de Tunis- La gestion des biens immobiliers privés

La Cour des Comptes a audité les différents services concernés par la gestion des biens immobiliers de la Commune de Tunis dans le but d'évaluer l'aptitude de cette dernière à déterminer ses biens immobiliers, à leur exploitation optimale et à leur préservation conformément aux procédures juridiques en vigueur. Cet audit a visé également l'évaluation de l'aptitude des services communaux à assurer le recouvrement revenus provenant de l'exploitation de ces biens nécessaires pour le développement des ressources municipales et la conservation des biens.

Municipalité de Hammam Sousse

Afin de s'assurer que la municipalité a accompli sa mission conformément aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacité requise, la Cour des comptes a conduit une mission de vérification qui a couvert la période 2008-2012, et a porté sur la mobilisation des ressources fiscales, l'exécution des projets de développement, la gestion des biens immobiliers, l'aménagement du territoire et urbanisation et l'octroi des autorisations d'urbanisation.

Gouvernorat de Sfax

L'objectif de la mission de vérification est d'évaluer le degré de réussite du gouvernorat de Sfax dans le développement de la région , l'amélioration de ses ressources et la maîtrise de ses dépenses, Les contrôles qui ont couvert la période 2008- 2011 ont relevé des observations se rapportant à l'organisation et système d'information, la gestion des projets régionaux, les programmes régionaux de développement , des autorisations d'exploitation des carrières et des taxis à transport individuel ainsi que l'exploitation et le contrôle des cafés.

Compagnie Tunisienne de forage

Les travaux de contrôle ont été principalement axés sur l'organisation de l'entreprise et son système d'information, la gestion de ses ressources humaines, la réalisation de ses activités et investissements et l'application des procédures en matière d'approvisionnement au cours de la période 2007-2010.

Secteur du gaz naturel

Afin de s'assurer de la réalisation des objectifs nationaux assignés au secteur, la Cour des Comptes a effectué une mission de contrôle qui a couvert la période 2007-2010 et a procédé à l'évaluation de la performance des intervenants publics en matière de développement des ressources nationales en gaz naturel, de gestion des concessions relatives aux champs gaziers et de préservation des droits de l'Etat au titre de la gestion du gazoduc tunisien. Ce contrôle s'est étendu à l'appréciation du degré de respect des règles de bonne gestion en matière d'approvisionnement en gaz naturel par la STEG.

	<p style="text-align: center;"><u>Compagnie des Transports par Pipe- lines au Sahara</u></p> <p>Les opérations de contrôle, pour la période 2007-2010, ont couvert la gestion administrative et financière, la gestion des achats, l'investissement et l'exploitation.</p>
<p>Agriculture, pêche et environnement</p>	<p style="text-align: center;"><u>Agence de protection et d'aménagement du littoral</u></p> <p>La cour des comptes a effectué un contrôle sur l'APAL couvrant la période 2006-2010 et qui a particulièrement concerné la gestion, l'exploitation et le contrôle du DPM, l'aménagement, et la protection du littoral contre l'érosion marine ainsi que sur la gestion des zones humides.</p> <p style="text-align: center;"><u>Commissariat régional au développement agricole de Jendouba</u></p> <p>Le contrôle effectué sur le « Groupement » et les centres qui en relèvent a été axé sur l'appréciation de la performance dans l'optimisation des ressources qui leur ont été affectées et la réalisation des prestations dont ils sont chargés. Ce contrôle qui a couvert la période 2007-2010 a abouti à des observations portant notamment sur les aspects liés à la gestion administrative et financière et sur des questions en rapport avec prestations curatives et préventives fournies aux usagers du groupement.</p>

SONEDE

Afin d'apprécier la performance de la SONEDE dans la réalisation des missions qui lui ont été confiées, la Cour des Comptes a effectué un contrôle qui a été axé sur l'approvisionnement en eau potable et le rendement des réseaux, la qualité des eaux et la gestion administrative et financière.

Ministère de l'Agriculture et des Ressources Hydraulique-Conservation des eaux et des sols

En vue d'apprécier le niveau de concrétisation de la stratégie de conservation des eaux et du sol (C.E.S), la Cour des comptes a effectué une mission de contrôle qui a permis de relever des insuffisances se rapportant à la planification, la programmation et le suivi, à la conservation et à la protection des terres agricoles des risques d'inondations et de glissements de terrains ainsi qu'à la maîtrise des eaux d'écoulement et à l'exploitation des ouvrages.

Gestion des dépenses du ministère de l'environnement et du développement durable

Le contrôle effectué par la cour des comptes sur les dépenses du ministère de l'environnement et du développement durable a révélé des irrégularités se rapportant notamment à l'exécution des dépenses, à la gestion des parcs, à la réalisation de dépenses

	<p>dont le caractère administratif n'a pas été établi et à l'octroi d'avantages indus à l'ancien président de la république et à certains de ses gendres.</p>
<p>Commerce, services et technologies de la communication</p>	<p><u>La Société des études et du développement de Sousse- Nord</u></p> <p>La Cour des comptes a procédé à l'appréciation de la gestion de la SEDSN couvrant essentiellement la période 2007- 2011 en examinant ses aspects liés à la réalisation des investissements, à l'exécution des dépenses, au développement des ressources et à la protection du patrimoine.</p>
<p>Transport, équipement et habitat</p>	<p><u>La Société Régionale de Transport de Gafsa El Kawafel</u></p> <p>Les travaux de contrôle de la Cour des comptes ont été particulièrement axés sur les aspects de la gestion administrative, de l'exploitation, de la maintenance et de la gestion financière au cours de la période allant de 2006 à fin juin 2011.</p> <p>Gestion des dépenses du Ministère de l'équipement, de l'habitat et de l'aménagement du territoire</p>

La cour des comptes a effectué un contrôle sur la comptabilité administrative du ministère au titre des années 2007 à 2009 couvrant les services du ministère, le centre d'informatique du ministère des finances en ce qui concerne les aspects relatifs au système « Adeb » et le centre national de l'informatique pour ce qui a trait aux systèmes « Makhzoun » et «Mankoulet»....

La gestion des carrières

Le contrôle effectué par la cour des comptes a permis de relever une série de défaillances et de dépassements ayant trait à la localisation et au recensement des sites et des produits des carrières, à la location des carrières, à l'attribution et au suivi des autorisations, au recouvrement et au contrôle.

Santé et
affaires
sociales

Municipalité de Tunis - Hygiène

Ce contrôle qui a couvert la période allant de l'année 2007 à la fin de juin 2011 a permis de relever des insuffisances et des difficultés se rapportant aux aspects liés à la programmation et à l'organisation des interventions dans le domaine de l'hygiène, aux moyens humains et matériels y affectés et à l'exécution et au suivi des opérations.

Office des Tunisiens à l'Etranger

	<p>En vue d’apprécier la performance de l’OTE dans l’accomplissement des missions qui lui ont été dévolues, la Cour des comptes a procédé à un contrôle qui a couvert la période allant de 2005 à fin novembre 2011 et a donné lieu à des observations ayant trait à la gestion administrative et financière, au système d’information, à l’action sociale et culturelle et à l’information, aux études et aux statistiques relatives à la communauté.</p> <p><u>Ministère de la Santé- La stratégie nationale de la mise à niveau du secteur de la transfusion sanguine</u></p> <p>L’appréciation par la Cour des comptes des conditions de mise en œuvre des composantes de la stratégie a fait apparaitre des insuffisances au niveau de la réalisation des objectifs de cette stratégie et des carences qui ont marqué la gestion financière du Centre national de transfusion sanguine (C.N.T.S).</p>
<p>Financement de l’économie et développement</p>	<p>N.A</p>

Ressources
humaines
culture et
patrimoine

Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique- Université de Sfax

Le contrôle effectué sur la gestion de « l'université » au cours de la période 2007-2010 a donné lieu à une série d'observations portant sur la performance de cet établissement dans les domaines de l'organisation, du système d'information, de la gestion administrative et financière et des fonctions liées à l'organisation de la vie universitaire dans les domaines scientifique et pédagogique, à la promotion de la qualité de la formation, à la recherche scientifique et au soutien à l'employabilité de ses diplômés.

Fédération tunisienne de football

Le contrôle effectué par la Cour des Comptes a englobé les différents aspects de la gestion administrative et financière de la FTF au cours de la période 2006-2010. Il s'est orienté vers l'évaluation de l'action de la FTF dans la mise en place des cadres organisationnels appropriés et l'utilisation optimale et régulière de ses ressources en vue d'assurer le bon fonctionnement du service public qui lui a été confié et de réaliser la promotion des sélections nationales dont elle a la charge conformément aux objectifs tracés.

	<p style="text-align: center;"><u>Ministère de l'éducation- Gestion du personnel enseignant</u></p> <p>La cour des comptes a effectué une mission de contrôle sur la gestion de ces ressources humaines au niveau des services centraux du ministère et des directions régionales de Tunis², Ben Arous et Nabeul qui a couvert principalement la période 2008-2010. Ce contrôle a révélé des anomalies et des irrégularités qui ont entaché la définition des besoins en personnel enseignant, le recrutement, la mise à niveau, la désignation du personnel dans le cadre des missions d'enseignement en Europe et la rémunération.</p>
<p>Autorités publiques et locales</p>	<p style="text-align: center;">N.A</p>

Rapports Thématiques	26 ème Rapport (2009-2010)
Industrie et énergie	<p><u>STEG</u></p> <p>Les travaux de contrôle ont porté sur les activités de production, de transport et de distribution de l'électricité. Ces travaux ont révélé certaines insuffisances au niveau de l'investissement, de l'exploitation, de la maintenance, de la qualité des services rendus et du recouvrement des créances.</p>
Agriculture, pêche et environnement	<p><u>Le commissariat régional au développement agricole de Sfax</u></p> <p>La mission de la Cour a axé ses vérification sur l'examen de la gestion administrative et financière du CRDA et à l'évaluation de l'étendue de son rôle dans la promotion des secteurs de l'agriculture et de la pêche et ce pour la période qui s'étale entre 2006 et 2009.</p>
Commerce, services et	<p><u>Le contrôle économique de la qualité des produits de consommation nationale</u></p> <p>Afin de s'assurer de l'efficacité du contrôle économique exercé par les structures du ministère chargé du commerce sur la qualité des produits de consommation nationale et les services, la</p>

technologies de la communication	Cour a mené une mission d'évaluation ayant couvert toutes les phases du contrôle, depuis la programmation jusqu'à l'exécution et ce pour la période 2007-2009
Transport, équipement et habitat	<p><u>Office d'aviation civile et des aéroports</u></p> <p>La Cour des Comptes a mené une mission de contrôle ayant porté, essentiellement, sur la période de l'année 2005 à juin 2010 et a couvert le système d'information, l'exploitation, le développement de l'infrastructure des aéroports, la modernisation de leurs équipements ainsi que la gestion des concessions.</p>
Santé et affaires sociales	<p><u>L'institut national de la protection de l'enfance</u></p> <p>La mission de contrôle a couvert essentiellement la période allant de 2005 à fin juin 2010 et a porté sur la gestion administrative et financière, le système d'information et les conditions d'hébergement et de prise en charge ainsi que sur les aspects relatifs à la régularisation, au suivi, à l'intégration, aux recherches et études et à l'encadrement des unités de vie.</p>

<p>Financement de l'économie et développement</p>	<p><u>Centre national de contrôle des impôts de Ben Arous</u></p> <p>Les travaux réalisés ont couvert principalement la période 2006-2009 et ont permis de relever des insuffisances ayant trait à l'organisation, à la direction et à la supervision des bureaux relevant du centre ainsi qu'aux activités de contrôle fiscal, aux actions de redressement, à la gestion du contentieux et au suivi du recouvrement.</p> <p><u>Fonds national de promotion de l'artisanat et des petits métiers</u></p> <p>La mission de contrôle, effectuée par la Cour, a permis de relever des observations relatives à la mobilisation des ressources au profit du FONAPRAM, au financement des projets, au recouvrement des crédits et des dotations, à l'intervention du FNG et au suivi des projets.</p>
<p>Ressources humaines culture et patrimoine</p>	<p><u>La télévision tunisienne</u></p> <p>La mission de contrôle a couvert principalement la période de 2008 à fin juin 2010 et a permis de formuler des observations portant sur l'organisation et la gestion du patrimoine, l'administration des ressources humaines, la gestion financière et la production et la programmation.</p>

L'éducation physique et les activités sportives scolaires et universitaires

Les travaux d'audit de la Cour des comptes ont permis de formuler des observations se rapportant aux cadres enseignants, aux espaces sportifs et aux activités sportives scolaires et universitaires.

L'institut Supérieur du Sport et de l'éducation physique de Ksar Saïd

La mission de vérification a couvert la période 2005 - Juin 2010 et a permis de relever des observations relatives à l'organisation de l'Institut et de son système d'information, à la formation de base, à la recherche scientifique, à l'infrastructure, aux équipements et à la gestion financière.

La Faculté Des Sciences De Gafsa

Pour évaluer la gestion de la faculté pour la période 2006-2010, la cour des comptes s'est intéressée aux volets de la formation, de la recherche, de l'organisation et du système d'information.

Autorités
publiques et
locales

Le programme national de réhabilitation des quartiers populaires

Les travaux de vérification ont pu relever des observations relatives à l'élaboration du programme, au financement des troisième et quatrième générations du programme et à la mise en œuvre des composantes du programme dans le cadre de la troisième et de la quatrième génération.

Rapports Thématiques	25 ème Rapport (2008-2009)
Industrie et énergie	<p><u>Programme de modernisation de l'industrie</u></p> <p>Le rapport révèle des manquements relatifs à l'exécution du programme notamment dans l'encadrement technique et financier des projets et l'assistance des structures de soutien.</p>
Agriculture, pêche et environnement	<p><u>Commissariat Régional De Développement Agricole De Gafsa</u></p> <p>L'audit de la Cour a porté sur l'évaluation de l'efficacité du commissariat durant la période 2004-2009 dans la mobilisation des ressources hydrauliques, la préservation du sol, la gestion des zones publiques irriguées, l'exécution des projets agricoles et dans sa gestion financière.</p> <p><u>L'Office de l'Elevage et des Pâturages</u></p> <p>La mission d'audit a permis une évaluation de la performance de l'action de l'office et a pointé certaines faiblesses dans les domaines de promotion de l'élevage et le développement des</p>

	<p>ressources en pâturage et en fourrage. Certains manquements dans la gestion financière et administrative de l'office ont été aussi révélés.</p> <p><u>Le Programme National des Parcs Urbains</u></p> <p>Le rapport dresse une évaluation du programme national des parcs urbains depuis son démarrage en 1996.</p>
<p>Commerce, services et technologies de la communication</p>	<p><u>L'Agence Nationale de Certification Electronique</u></p> <p>L'audit a permis l'évaluation de l'action de l'agence durant la période 2002-2009 au niveau de l'octroi de la certification, du cryptage, du respect des standards internationaux en matière de sécurité informatique et de la promotion des programmes nationaux relatifs au commerce électronique.</p>
<p>Transport, équipement et habitat</p>	<p><u>L'Entretien et l'Aménagement des Bâtiments Administratifs</u></p> <p>Les travaux de contrôle ont abouti à des observations relatives à la planification et la réalisation des travaux d'entretien et de maintenance des bâtiments administratifs en diagnostiquant l'état de ces bâtiments.</p>

	<p align="center"><u>La Société Régionale de Transport du Gouvernorat de Jendouba</u></p> <p>Le rapport a révélé des dysfonctionnements dans la gestion de la société durant la période 2005-2008 portant essentiellement sur l'organisation et le système d'information, la réalisation des investissements, l'exploitation, la maintenance, la maîtrise de l'énergie, la protection de l'environnement, la qualité et la sécurité.</p>
<p align="center">Santé et affaires sociales</p>	<p align="center"><u>L'Union tunisienne de solidarité sociale</u></p> <p>Le rapport a révélé certains dysfonctionnements au niveau de la gestion administrative et financière, de l'octroi des aides, des programmes de soutien et des projets de développement.</p> <p>le rapport dresse une évaluation sur le degré de succès des principaux programmes de soins préventifs et notamment dans les domaines des maladies transmissibles et non transmissibles ainsi que les maladies chroniques</p>
<p align="center">Financement de l'économie et développement</p>	<p align="center"><u>Création des PME</u></p> <p>l'audit a relevé certaines défaillances au niveau du processus de création des PME touchant essentiellement la sensibilisation des nouveaux promoteurs, leur encadrement et les mécanismes de financement mis à leur disposition.</p>

	<p align="center"><u>La caisse des prêts et de soutien des collectivités locales</u></p> <p>L'audit a porté sur la période 2002-2009 et a relevé des dysfonctionnements concernant la planification, l'organisation et le système d'information, le financement et le suivi des projets, la mobilisation des ressources financières et le soutien aux collectivités locales.</p>
<p align="center">Ressources humaines culture et patrimoine</p>	<p align="center"><u>Ministère des affaires religieuses</u></p> <p>Les travaux de vérification ont permis de relever certains manquements dans la gestion des ressources humaines, le système d'information, la préservation des sites religieux et l'organisation des pèlerinages.</p>
<p align="center">Autorités publiques et locales</p>	<p align="center"><u>Commissariat régional du développement agricole de Gafsa</u></p> <p>L'audit de la Cour a porté sur l'évaluation de l'efficacité du commissariat durant la période 2004-2009 dans la mobilisation des ressources hydrauliques, la préservation du sol, la gestion des zones publiques irriguées, l'exécution des projets agricoles et dans sa gestion financière</p>

ANNEXE 2 : Evaluation du programme de subvention des hydrocarbures au niveau de l'ETAP, la STEG et la STIR.

L'objectif de la mission est de :

- Démontrer les points de faiblesse au niveau de chaque institution et au niveau de chaque programme et qu'en les dépassant, il serait possible de limiter les subventions. En mettant, aussi l'accent sur les problématiques soulevées au niveau des ressources naturelles et de l'investissement.

- Démontrer les possibilités d'amélioration des ressources de l'Etat provenant des richesses nationales en particulier les produits pétroliers et gaziers et évaluer le cadre légal de structuration en suggérant des propositions visant à améliorer les conditions d'échanges avec les compagnies nationales

- Fournir des propositions sur le moyen long terme afin d'optimiser les dépenses de subvention et les orienter au profit des personnes qui en auraient le plus besoin en respectant les limites de compétitivité de l'économie nationale et les exigences de recherche d'une collaboration efficace entre le secteur public et le secteur privé.

Les recommandations à l'égard des différentes institutions en rapport avec l'activité pétrolière ont été les suivantes :

ETAP :

- Mettre en place un système d'information pour assurer le suivi des prix du pétrole et du gaz naturel pour le compte de l'Etat afin de

corriger, également les opérations de distribution de ressources entre l'Etat et la compagnie.

- Renforcer l'équipe de suivi à l'échelle locale
- Réactiver le programme de collaboration entre l'Etat et la compagnie nationale de pétrole afin d'appuyer l'activité d'exploration
- Assurer les ressources humaines nécessaires à l'administration générale de l'énergie afin qu'elle puisse assurer le contrôle et le suivi.
- Effectuer les études techniques nécessaires à l'identification des possibilités d'exploitation du gaz de schiste
- Appuyer la coopération entre l'administration générale de l'énergie, la STEG et la STIR d'un côté et l'Agence Nationale de Contrôle de l'Energie d'autre part afin d'inciter le consommateur à être plus responsable dans sa consommation d'énergie et plus économe

STEG :

- Actualiser l'étude qui porte sur l'énergie mix, et commencer par appliquer ses recommandations de recourir à des formes d'énergies alternatives
- Appuyer le réseau énergétique maghrébin.
- Amélioration de la consommation qualitative des unités de production tout en réduisant la consommation des hydrocarbures
- S'assurer de programmer les séances de maintenance en dehors de heures de pic de consommation
- Faire une évaluation technique et financière du recours au service CPC dans le but de voir l'éventualité de continuer ou abandonner le

projet en se basant sur un cahier de charges qui prend en considération les manquements tout en sauvegardant les prérogatives de la STEG

- Prendre les mesures nécessaires afin de diminuer le taux des pertes en contrôlant de manière plus sévère la fraude à la consommation de l'électricité

- S'assurer d'élargir les projets relatifs aux stations de production d'électricité

- Appuyer la collaboration avec les autres pays qui disposent des moyens financiers et techniques pour le développement de l'énergie solaire

- Pour le gaz : Préparer une base de données sur les différentes entreprises étrangères qui exploitent les champs de gaz

- Préparer une étude évaluative du code de l'énergie à la lumière de l'actualisation de ses articles.

- Revoir les contrats d'approvisionnement du gaz de manière à assurer le minimum d'équité en matière d'engagement des deux parties

- Assurer plus de contrôle sur les quantités délivrées à la compagnie en veillant à mettre en place les outils de mesure qualitatifs et quantitatifs

- Veillez à augmenter les quantités contractées de gaz algérien afin de ne pas recourir à des quantités en dehors du cadre contractuel surtout avec la diminution de l'impôt sur la taxe suite à la baisse de la demande du gaz algérien par l'Italie

- Reconsidérer les faveurs attribuées à BG et trouver les solutions possibles afin d'assurer la protection des droits de la république tunisienne concernant la fixation du prix d'achat du gaz.
- La coordination entre la STEG, l'ETAP et la Direction Générale de l'Energie avant de négocier avec BG afin d'étudier le degré d'acceptation des termes du contrat et l'éventualité de son application en respectant les intérêts de la république tunisienne. Préciser dans les termes du contrat la nature exacte du gaz fourni à la compagnie et s'assurer qu'elle puisse dédommager la compagnie si elle ne respecte pas les termes du contrat.
- Veiller à finaliser le projet en rapport avec le gaz naturel et en particulier celui qui vise à fournir les régions de Jerba et Zarzis.
- Prendre les mesures nécessaires dont des campagnes de sensibilisation et des coupures d'électricité en cas de besoin
- Prendre les mesures qui vont dans le sens de l'amélioration de la liquidité de la compagnie en diminuant le taux de créances

STIR :

- Améliorer le système d'information et l'accélération de la mise en place d'un système de comptabilité analytique
- Renforcer les ressources humaines
- Accélérer une évaluation technique de la compagnie en matière des outils d'exploration et de stockage en comptant sur l'appui de la protection civile et le recours à l'avis d'experts, ce qui permettra de déterminer quel niveau de maintenance est nécessaire.

- Améliorer les technologies de la raffinerie
- Approfondir les études sur les répercussions financières des dépenses supplémentaires assumées par la compagnie à cause de la faible profondeur du port pétrolier de Bizerte
- Etudier l'éventuelle révision des procédures actuelles pour apporter plus de flexibilité sur l'intervention du comité d'achat ce qui permettra de sortir sur le marché international et acheter une quantité de pétrole brut à des prix bas.

Chapitre 3 Evaluation des Politiques Publiques Ex Ante - Cas des Politiques d'Incitation à l'Investissement : Le Nouveau Code d'Investissement

1. Contexte et motifs du projet du Code d'Investissement

Le projet du code d'investissement s'insère dans le cadre de la note d'orientation du nouveau Plan de Développement 2016-2020 visant l'accroissement du taux d'investissement à 25% ainsi que celui de la part de l'investissement privé dans le total de l'investissement à 65% à l'horizon 2020.

Nous pensons que le projet du code d'investissement doit se positionner par rapport à une vision et non par rapport à une stratégie qui changera à chaque échéance politique. Ce qui nous pousse à prôner une vision Economique à travers la relance du dialogue national économique. En effet, cette dernière devient indispensable dans un objectif de doter le pays d'une vision consensuelle et d'un programme de redressement économique à la fois ambitieux et réaliste, répondant aux attentes de la population.

Nous proposons dans le cadre de ce chapitre d'effectuer une évaluation ex ante du projet du Code d'Investissement en se basant sur la version déjà déposée à l'ARP.

2. Rappel de la notion d'évaluation ex-ante

L'évaluation ex ante est une pratique qui intervient en amont de la mise en œuvre de la politique. Cette approche conçoit l'évaluation comme une projection vers le futur plutôt qu'un retour sur le passé. Elle peut être entendue comme étant une appréciation globale de la pertinence, de la faisabilité et de la durabilité probable d'une action de développement avant

que la décision de mise en œuvre ne soit prise. Elle apporte aux autorités responsables une

Appréciation anticipée à propos de la justesse du diagnostic relatif aux enjeux de développement, ainsi qu'à propos de la pertinence de la stratégie et des objectifs proposés, et leur permet d'appréhender l'existence d'incohérence avec les politiques et les orientations déterminées, et que les impacts attendus sont réalistes, etc.

-Elle apporte les bases nécessaires au suivi et aux futures évaluations en veillant à l'existence d'objectifs explicites et, dans la mesure du possible, quantifié.

-Elle aide à préciser les critères de sélection des projets à retenir et à s'assurer du respect des priorités fixés.

-Elle contribue, à assurer la transparence des décisions en permettant d'expliquer clairement les choix opérés et leurs conséquences attendues.

Elle apporte, notamment, les bases nécessaires au suivi et aux futures évaluations en veillant à l'existence d'objectifs explicites et, dans la mesure du possible, quantifiés ; elle aide à préciser les critères de sélection des projets à retenir et à s'assurer du respect des priorités fixés ; et elle contribue, à assurer la transparence des décisions en permettant d'expliquer clairement les choix opérés et leurs conséquences attendues.

Nous pouvons considérer que le code d'investissement (CI), dans une optique de promotion de l'investissement est un cas pratique qui illustre l'importance de l'adoption du mode d'évaluation ex ante, tel que présenté dans le premier chapitre, dans la mesure où c'est le moyen par excellence qui permet d'apprécier la portée d'une politique avant même son adoption.

3. L'évaluation ex-ante du projet du CI

3.1 Les étapes de l'évaluation

Dans le cadre de ce chapitre, nous considérons le mode d'évaluation ex ante afin d'évaluer la portée de l'adoption du code d'investissement. Ce dernier, ayant pour objectif de mettre en place une politique d'incitation à l'investissement susceptible de contribuer grandement à la résorption du problème du chômage, l'amélioration de la valeur ajoutée, l'intégration des entreprises locales dans les chaînes de valeur mondiale et enfin participer à la relance de la croissance économique du pays.

Ainsi après une « *évaluation en cours ou à mi-parcours* » du code en vigueur actuellement (CII – Loi 120-93), en 2011³¹, nous cherchons à *évaluer Ex-ante* le projet du code d'investissement soumis fin 2015 à approbation à l'Assemblée des Représentants du Peuple.

L'évaluation de l'action publique suppose de suivre un processus qui comprend plusieurs étapes.

Etape 1

Comme cela a été évoqué dans le chapitre 2 toute évaluation passe par une série d'étapes. Au niveau de la première étape, il est question d'exposer les différentes hypothèses relatives aux points soulevés par l'évaluation ; Il s'agit dans cette étape – rappelons-le- de définir la politique à évaluer.

Définir la politique à évaluer revient à définir son objet, son champ géographique, ses limites temporelles et son champ institutionnel. Ainsi, à ce niveau il s'agit d'évaluer le projet du Code d'Investissement ; projet soumis à l'ARP à la fin de 2015. Ce projet concerne la politique de promotion

³¹ Voir étude du CTVIE à l'PACE en 2011 : Essai d'évaluation du CII

de l'investissement privé avec ses deux composantes : investissement privé local et investissement direct étranger.

L'évaluation consistera, donc, à mesurer la capacité des dispositions du Code qui permettent de réaliser les objectifs assignés en termes de gouvernance et de promotion de l'emploi, de la maîtrise du déséquilibre régional, la garantie de l'investissement, et de l'arbitrage, etc.

Au niveau du champ institutionnel il y a lieu de signaler que :

-Il s'agit d'évaluer un projet de **Code d'Investissement** et non un **Code d'Incitation à l'Investissement**. Le changement d'appellation par rapport à l'ancien texte est important dans la mesure où ce changement constitue un signal aux acteurs signifiant que l'incitation n'est pas l'objectif du projet du code et qu'en s'inspirant d'expériences internationales les incitations peuvent faire partie du droit commun.

-Le projet du Code d'investissement s'insère dans le cadre de la note d'orientation du Plan de développement 2016-2020. La note d'orientation vise à la fois l'accroissement du taux d'investissement à 25% et la part de l'investissement privé dans le total de l'investissement à 65%.

Etape 2

Il s'agit à ce niveau de repérer les objectifs officiels et implicites de la politique de la promotion de l'investissement tels qu'avancés dans le projet du code.

Au niveau des objectifs officiels, ceux-ci sont présentés dans l'exposé du motif du projet du CI. Il s'agit de :

La création d'un nouveau système d'incitation à l'investissement simple, efficace et complet répondant aux attentes des investisseurs

- Une meilleure gouvernance des investissements




- Accroître la part de l'investissement privé dans le total de l'investissement
- Donner un signal positif aux investisseurs locaux et étrangers
- les objectifs implicites peuvent être identifiés à partir des intentions révélées des décideurs ou à partir des arbitrages auxquels ils procèdent ; on peut citer :
 - la simplification des procédures administratives et la réduction des délais
 - l'intervention de l'Etat à travers les mécanismes du marché
 - la promotion du développement du pays
 - la contribution à l'amélioration du climat d'affaire

Etape 3

Au niveau de cette étape nous cherchons à mettre en évidence le type de résultats attendus et les conséquences potentielles de l'évaluation du projet du code d'investissement, trois possibilités se présentent :

- L'abandon du projet
- La suspension du projet
- L'amendement du projet

Tableau 3-1: Le Projet Du Code D'investissement

Abandon	Suspension	Amendement
<p>Le CI est à abandonner définitivement -----</p> <p>La raison d'être d'un code d'investissement n'est plus justifiée : Les Sociétés non financières ne sont pas le principal producteur de richesse : ce sont les ménages qui produisent le plus la richesse nationale Les entreprises privées qui bénéficient de l'aide de l'Etat ne sont pas les principaux employeurs Les Objectifs des différents codes n'ont jamais été atteints depuis 1969</p> <p style="text-align: center;"></p> <p>LES MESURES D'ENCOURAGEMENT DE L'INVESTISSEMENT PRIVE FERONT L'OBJET DES DISPOSITIONS DU DROIT COMMUN Exemple : Bonnes Pratique des pays de l'OCDE</p>	<p>Le CI est à suspendre temporairement -----</p> <p>En l'absence : d'une vision économique de la publication des textes afférents à la décentralisation économique et à l'approche participative locale d'une réglementation sur le « réforme des politiques publiques » le projet du CI peut attendre l'apparition de ces textes.</p> <p style="text-align: center;"></p> <p>NECESSITE DE POUSSER LES AUTORITES A DEFINIR UNE « CONSTITUTION ECONOMIQUE » ET A ACCELERER LA PUBLICATION DES TEXTES RELATIFS A LA DECENTRALISATION</p>	<p>Le CI est à revoir -----</p> <p>Le Projet du CI est à reformer pour : Modifier des articles inappropriés Ajouter des articles pour prendre en considération certains objectifs absents du texte.</p> <p style="text-align: center;"></p> <p>L'OBLIGATION DE PRENDRE PART A L'ELABORATION DES DECRETS D'APPLICATION : LES ENJEUX SONT A CE NIVEAU DU PROCESSUS.</p>

Etape 4

Cette étape relative à la formalisation des hypothèses est par excellence l'étape clé du processus d'évaluation d'une politique publique. L'évaluation pouvant s'effectuer sur la base de techniques autant qualitatives que quantitatives, il est également possible de l'élaborer sur la base de simulation à travers la comparaison entre l'ancien code et le nouveau code. De même, la méthode d'expérimentation est potentiellement envisageable à travers le recours à l'évaluation ex ante. Il s'agit effectivement d'une méthode qui permet d'apprécier l'effet d'une action publique à travers l'expérimentation sur des agents. Conscient de la délicatesse de cette dernière méthode (l'expérimentation) qui nécessite des moyens conséquents. Nous optons alors pour une évaluation qualitative et quantitative visant l'extrapolation du passé et son adaptation aux conditions du futur. Pour ce faire nous supposons :

-L'impact des incitations notamment financières retenues dans le projet du code est le même que celui réalisé jusqu'à fin 2015 dans le cadre du CII.

-Les investisseurs étrangers rapatrient chez eux les revenus de leurs propriétés (dividendes) en devises.

-Appliquer avec nos partenaires le principe de l'égalité du traitement et de la réciprocité.

Etape 5

Comme il a été mentionné au chapitre deux de l'ouvrage, la 5eme étape du processus d'évaluation d'une politique publique représente une étape préparatoire à la conduite du processus de diagnostic. A ce niveau, il y a lieu de préciser que l'évaluation se base sur :

-Les objectifs visés par le projet du CI comme normes par rapport auxquelles il sera possible de se prononcer sur la réussite ou l'échec de cette politique d'investissement,

-Les résultats réalisés par le CII serviront de base de confrontation aux résultats attendus.

-La confrontation avec des expériences internationales réussies en la matière.

Etape 6

Cette étape est relative à l'outil technique d'évaluation à utiliser. Il s'agit d'outils statistiques et économétriques sous forme de simulations, de calculs de ratios et d'analyse comparative. Pour ce faire nous ferons appel à des données statistiques sous forme de séries chronologiques collectées auprès d'organismes chargés de produire ce genre de données notamment l'INS, la Banque centrale, le ministère des finances (direction des avantages fiscaux et financiers) ainsi que la banque mondiale quand il s'agit d'analyse comparative.

L'analyse aurait pu être complète si nous avions fait appel à la méthode de l'expérimentation en menant une enquête auprès des acteurs économiques quant à leurs perceptions permettant d'établir une projection de leur comportement vis-à-vis du Code d'Investissement.

Etape 7

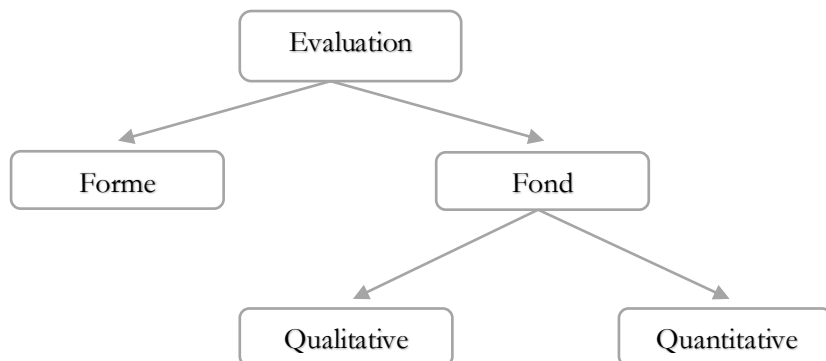
A ce niveau du processus de l'évaluation du projet du CI, nous adoptons une approche participative en impliquant la société civile et les parties prenantes à travers la participation dans des workshops, des tables rondes, des séminaires et des rencontres.

3.2 L'évaluation du projet du CI

Il s'agit dans ce qui suit d'une évaluation du projet de CI objet du seul texte déposé à l'ARP le 06 novembre 2015 et enregistré sous le numéro 68/2015 indépendamment du contenu des projets de décrets soumis à consultations restreintes.

En respectant les différentes étapes citées précédemment et avant de passer en revue l'évaluation ex ante du projet du CI, il est opportun de s'attarder sur sa forme et ce conformément au schéma suivant.

Figure 3-1: Nature de l'évaluation



3.2.1 Au niveau de la forme

Au niveau de la forme le projet du code est un texte de 25 articles et 6 décrets de références soit en moyenne 1 décret pour 4 articles contre 1 décret pour 2 articles dans le cadre du CII ; l'esprit de simplification dont il est question à vrai dire n'apparaît pas dans le texte. A ce niveau on est loin d'un code et aussi loin d'une charte. Ajoutant à cela autant d'articles à caractère transitoire (15 articles) que d'articles objet proprement dit du projet de code (25 articles).

3.2.2 Au niveau du fond

On distingue entre l'évaluation qualitative et l'évaluation quantitative.

3.3 L'évaluation qualitative

Par rapport aux dispositions du CII en cours (Loi 120-93), le projet du CI-2016 suppose de répondre à plusieurs critères :

3.3.1 Critère de constitutionnalité

La vérification de la constitutionnalité du projet du Code d'Investissement particulièrement en relation avec l'article 65 de la constitution c'est à dire la non-conformité aux principes de la discrimination positive et de l'égalité des chances, la non-conformité aux articles 10 et 15 de la constitution et donc le non encouragement des jeunes.

La philosophie générale du projet ne répond pas aux attentes des tunisiens et ne permet pas d'atteindre les priorités nationales. Il ne prend pas en compte les principaux problèmes du pays à savoir : juguler le chômage, renforcer la croissance et réduire les disparités régionales.

3.3.2 Critère de garantie d'un développement régional et inclusif

Le projet du code reprend la même typologie d'incitations que celles du CII (loi 1993) pour les Zones de Développement Régionales.

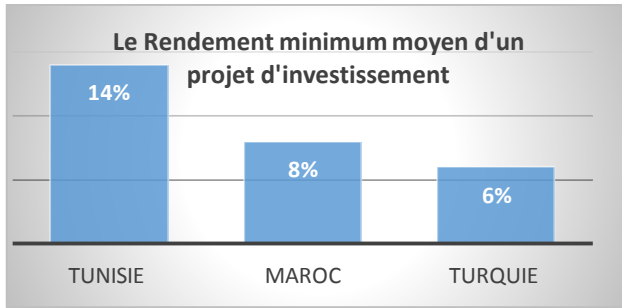
En l'absence de la mise en place effective d'un Partenariat Public Privé³² (PPP), le secteur privé, dans les conditions réglementaires et incitatives projetées dans le projet du code, ne peut pas, à lui seul, continuer à supporter le développement des régions défavorisées. Suite à l'annonce il y a plus de deux ans, d'une refonte fiscale, le secteur privé est toujours en attente de statistiques détaillées relatives aux différents agrégats de l'économie tunisienne et des analyses sectorielles.

Une comparaison avec des pays tels que le Maroc ou la Turquie qui offrent des incitations fiscales et financières favorisant le développement régional

³² Bien que le texte de loi relatif au PPP ait été adopté par l'ARP, les décrets d'application n'ont toujours pas vu le jour jusqu'au moment de la rédaction de ce rapport.

parallèlement à l'amélioration de leur environnement d'affaire et de leur risque pays. Ceci ne peut qu'handicaper l'attractivité des régions défavorisées et ce, si on analyse du point de vue de l'investisseur et selon le critère de rendement minimum brut d'un projet.

Figure 3-2



Source : Auteurs

3.3.3 Critère de visibilité et d'une stratégie industrielle (Raisonner en termes de filières)

Dans le projet du code, il n'y a pas de véritable vision ou stratégie industrielle. Les avantages et les facilités sont octroyés sans réelle vision sectorielle et elles ne s'intéressent pas aux spécificités des filières industrielles. Elles sont uniquement basées sur des concepts généraux comme les concepts de compétitivité, l'ouverture, la concurrence et les disparités. Le projet du Code d'Investissement n'encourage pas et n'accorde pas de dispositions particulières au PPP et à la création d'entreprises championnes. L'idée de l'encouragement de projets à intérêt national ne garantit pas la montée en VA et en innovation. L'adoption d'une démarche par filière a le mérite d'être claire pour tous les acteurs économiques ; raisonner en termes de filières a

permis à la Corée du Sud de se positionner comme leader mondial dans certains domaines notamment les télécommunications et les TIC. En Tunisie, miser sur le développement de filières telles que la santé, l'agriculture Bio constituera certes une opportunité pour l'économie tunisienne. Le choix des filières dépasse l'octroi d'incitation financière spécifique, mais la mise en place d'un écosystème complet et cohérent incluant toute la chaîne de valeur.

3.3.4 Critère de la cohérence avec les autres lois ou projets de lois

Le projet du Code d'Investissement doit être cohérent avec le projet du Code des Collectivités Locales (CCL), la loi sur Partenariat Public Privé (PPP) et l'Accord de Libre Echange Complet et Approfondie (ALECA).

Le projet du Code d'Investissement n'a pas cherché à assurer l'harmonie avec le projet du CCL. Sachant que l'article 14 de la constitution tunisienne stipule que « *L'État s'engage à soutenir la décentralisation et à l'adopter sur tout le territoire national dans le cadre de l'unité de l'Etat.* » ; En décentralisant l'Etat concède une autonomie de gestion et de décision aux personnes morales de droit publics différentes de lui , il s'agit des *municipalités, des régions et des districts (Article 131 de la constitution)* ; L'Etat transfère ainsi ses attributions à ces autorités locales qui seront autonomes à trois niveaux:

- Au niveau matériel (ressources propres, patrimoine propre...),
- Au niveau organique (des organes propres à la structure décentralisée) et
- Au niveau fonctionnel (liberté de gestion).

En décentralisant, l'Etat vise une meilleure égalité des droits et une plus grande solidarité entre les régions, c'est dans ce cadre que s'inscrit la discrimination positive. Celle-ci se définit comme : « *le fait de favoriser certains groupes de personnes victimes de discriminations systématiques de façon temporaire, en vue de rétablir l'égalité des chances* ».

Au niveau de l'axe 3 du projet du CI relatif à la gouvernance des investissements, il n'est fait aucun renvoi ni à la Commune, ni à la Région et non plus au District, Le déphasage par rapport au projet du CCL se situe au niveau, au moins, de trois articles :

-L'article 263 du projet de CCL : « la région est appelée à suivre l'investissement dans la région et donner son accord pour l'octroi d'avantages aux investisseurs »

-L'article 315 du projet du CCL : « le conseil du district se charge de ...préparer des projets pour accroître la rentabilité économique et l'attractivité du district en termes d'investissement et l'octroi d'incitations liées à l'avantage comparatif de son district ».

-L'article 317 du projet du CCL : « Le district participe obligatoirement avec l'administration centrale dans la préparation des plans de développement nationaux ».

Rappelons que les collectivités locales en vertu de la constitution de janvier 2014 jouissent, non seulement de la personnalité juridique, mais aussi d'une autonomie financière et administrative :

L'autonomie administrative se traduit par des élections au niveau des organes dirigeants des collectivités locales, mais également, à travers des pouvoirs de décision propres, indépendants du pouvoir central.

L'autonomie financière, quant à elle, n'est pas totale. En effet, l'article 135 de la Constitution stipule que « *les collectivités locales disposent de ressources propres et de ressources qui leur sont transférées par l'autorité centrale...* ». Ainsi, tout transfert de compétences de l'autorité centrale à la collectivité locale doit être accompagné de ressources conséquentes, afin que la collectivité puisse atteindre ses objectifs, tout en gardant un équilibre entre les ressources et les charges locales.

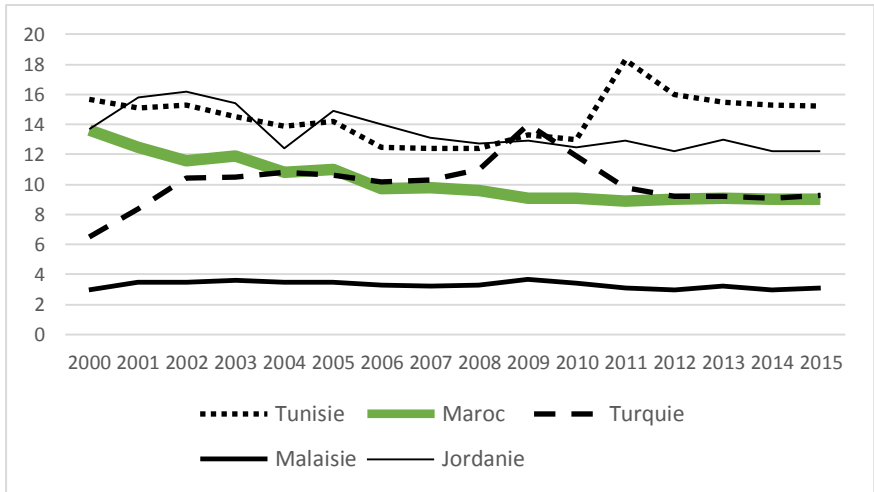
-Le projet du CI n'est pas en harmonie avec la loi sur les PPP : L'axe 2 du projet du CI relatif à l'accès au marché est muet quant aux principes d'accès aux marchés publics dans le cadre du PPP. Soumettre les partenariats public-privé aux mêmes principes que le code des marchés publics en termes de transparence, concurrence réelle et égalité de traitement est une nécessité si les autorités veulent effectivement instaurer le principe de la concurrence ; à ce niveau s'il y a un seul soumissionnaire pour le projet, les bonnes pratiques internationales (Corée du Sud, Costa-Rica, ...) font que la procédure doit être revue voire arrêtée.

-Le projet du CI est un texte déphasé par rapport aux négociations de l'ALECA : L'accord de l'ALECA prévoit la libéralisation des secteurs de l'agriculture et des services. Certaines activités ou produit agricole ne seront probablement pas libéralisés, le projet du code est muet à ce niveau.

3.3.5 Critère de la création de l'emploi

Le projet du code n'accorde pas suffisamment d'avantages pour dynamiser la création d'emplois, on a même constaté l'abandon de certains instruments d'incitation à l'emploi tels que la prise en charge de la contribution patronale et l'absence de dispositions pour l'encouragement de jeunes diplômés à s'installer pour leurs propres compte.

Figure 3-3: Evolution du taux de chômage



Source : Banque Mondiale

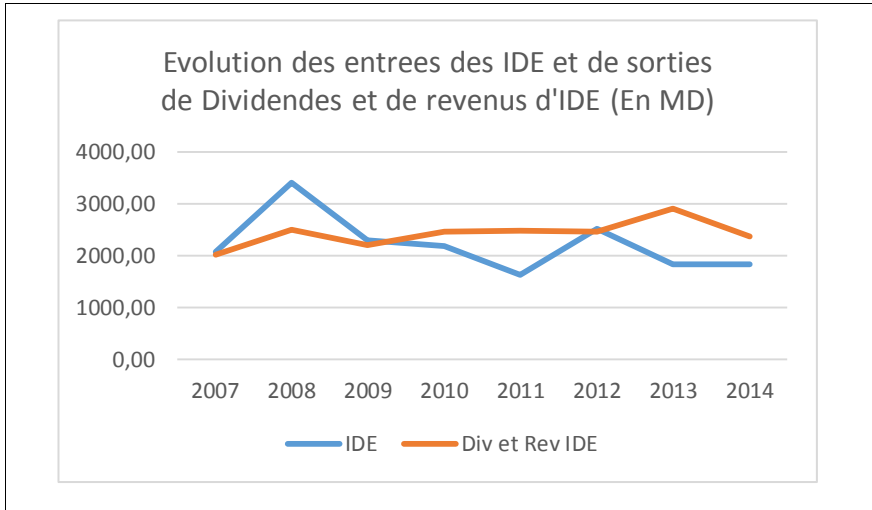
3.3.6 Critère de l'attractivité des IDE et de transfert des dividendes

Le projet du nouveau code menace la solvabilité financière du pays et porte atteinte à sa capacité à gérer et à redresser son économie. Il accorde des avantages importants et mal calculés aux investisseurs étrangers sans obtenir en contrepartie des avantages palpables, par exemple en termes de garantie d'accès à leurs marchés. Le projet du code ne distingue pas entre l'IDE totalement exportateur et l'IDE non exportateur en termes d'impact sur nos réserves de change : les IDE non exportateurs réalisent leurs bénéfices en dinars et transfèrent leurs avoirs à la BCT en devises, faisant fondre nos réserves officielles de devises.

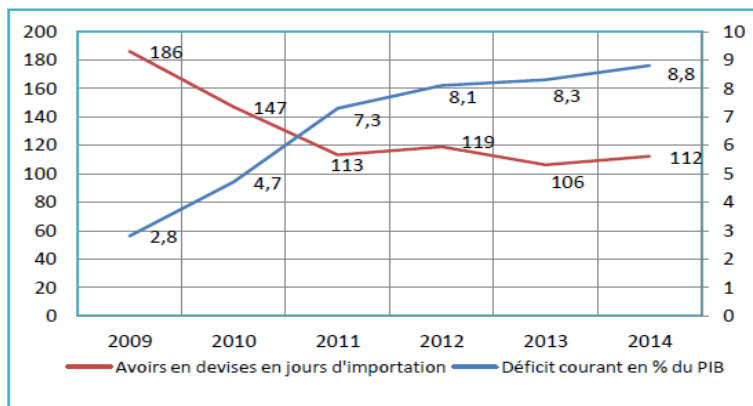
Il est souhaitable d'adopter une stratégie au cas par cas, où chaque IDE sera évalué en fonction de ses avantages et de ses inconvénients sur nos réserves de change en termes de transfert des revenus du capital et du travail.

Depuis 2009 – comme l'illustre la figure suivante- on assiste à un décalage entre le flux d'IDE entrant et le montant des devises qui quitte le pays sous forme de dividendes ou de revenu d'IDE.

Figure 3-4: IDE, Dividendes et avoirs en devises



Evolution des avoirs en devises (Jours d'M) et du déficit courant (% PIB)



Source : BCT

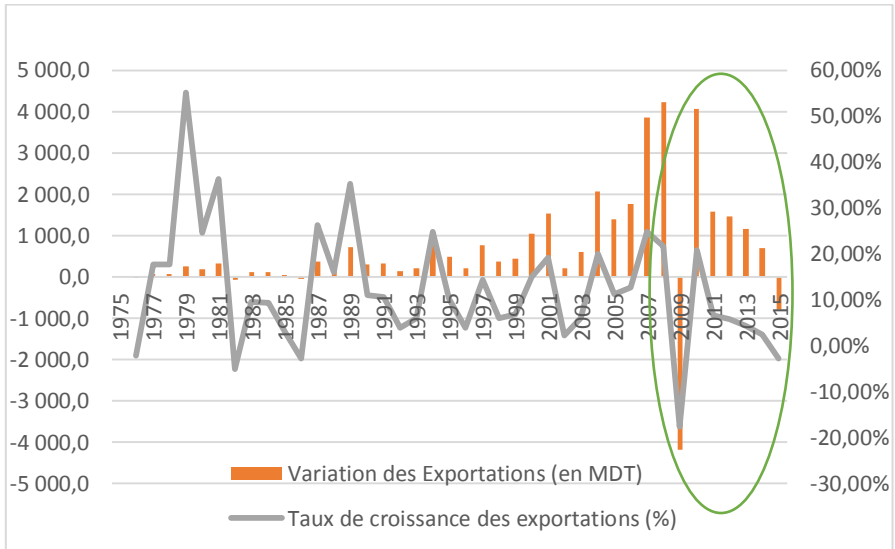
3.3.7 Critère de promotion des exportations

La Tunisie vit une crise aigüe, où ses exportations baissent pour la première fois depuis des années et au moment même où l'appui à l'exportation est pratiqué massivement dans tous les pays.

Le projet du nouveau code ne mentionne pas une seule fois les mots exportation ou investissement étranger alors qu'il s'agit là d'enjeux et de priorités majeures pour notre pays. Ne plus continuer à encourager les exportations peut affecter la balance commerciale et au-delà la balance des opérations courantes. Comme l'illustre la figure suivante³³, la tendance des exportations est à la baisse depuis 2010, Cette baisse est estimée sur la période 2010-2015 à 114 %.

³³ L'axe de droite décrit le taux de croissance des exportations

Figure 3-5: Evolution des exportations



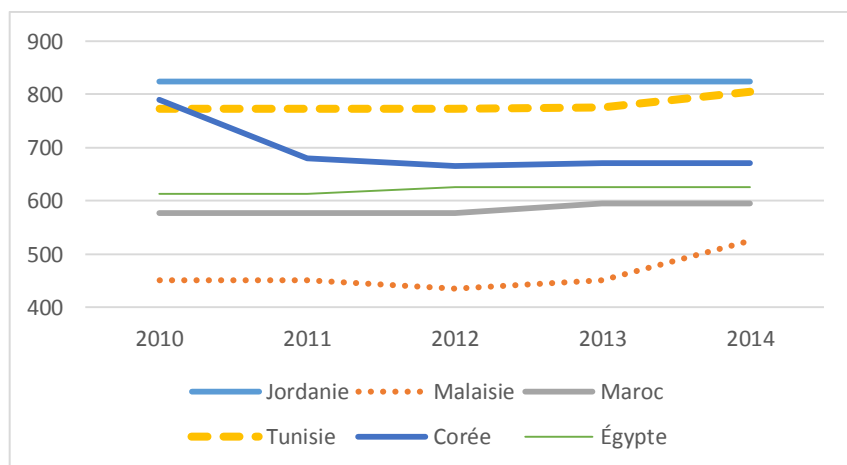
Source : INS

S'il n'y aura pas de prise de décisions de la part des autorités en vue de promouvoir de nouveau les exportations et de redynamiser les structures de financement et d'appui afférentes, en particulier le FAMEX (Fonds d'Accès aux Marchés d'Exportation), le FOPRODEX et le CEPEX, la baisse sans précédent des exportations aura comme conséquences :

- Impact négatif sur les réserves de changes : moins d'entrées de devises issues des revenus de l'exportation,
- Moins d'intégration : baisse de l'activité des entreprises en rapport en amont avec les entreprises exportatrices
- Plus de chômage : Possibilité de révision à la baisse les emplois.

-Ainsi et dans ces conditions, promouvoir les exportations est une priorité nationale surtout que le coût à l'exportation est élevé en Tunisie par rapport à des économies à niveau de développement similaire en l'occurrence le Maroc et l'Égypte.

Figure 3-6 : Coût à l'exportation (US \$ par conteneur)



Source : La Banque Mondiale

3.3.8 Critère de l'internationalisation de l'entreprise tunisienne

Le projet du CI n'a pas prévu des dispositions visant l'encouragement de l'Investissement Tunisien à l'Étranger (ITE), la non internationalisation des entreprises tunisiennes³⁴ prive le pays de :

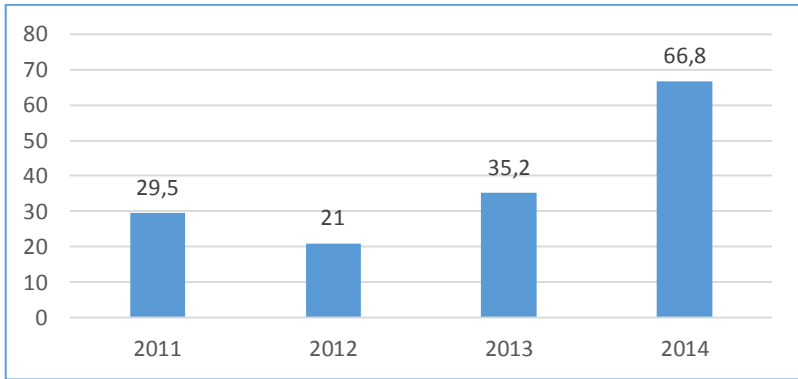
-Gain moyen de 0.4% de croissance du PIB (suite à une augmentation des ITE de 3 fois de ceux de 2009).

³⁴ Voir étude IACE (2009) portant sur l'internationalisation.

-L'investissement à l'étranger permet la création d'autres investisseurs sur le marché local. (l'investissement local pourrait atteindre 20%).

-Tendance à l'amélioration d'une BOC déficitaire

Figure 3-7: Investissement des Tunisiens à l'Etranger (en MD)



Source : Ministère de Développement Economique

3.4 Approche quantitative : La Simulation

Il s'agit à ce niveau d'effectuer une simulation de l'impact des incitations avancées dans le cadre du projet du CI sur le comportement de l'investissement privé. Il y a lieu de rappeler que par rapport aux dispositions de loi 120 - 93 (CII), le projet du CI réserve le titre 5 aux incitations qui prennent la forme de primes d'investissement et qui couvrent :

- Prime de montée en VA et compétitivité,
- Prime pour le développement de la capacité en emploi,

- Prime pour le développement régional (En fonction d'Indicateur de Développement régional),
- Prime de développement durable (protection de l'environnement, lutte contre la pollution),
- Cumul des 4 primes au max à 1/3 du coût de l'investissement.

L'objectif au niveau de ce paragraphe est double :

1. Etudier l'impact des incitations sur l'investissement privé
2. comparer le CII au Projet du CI

Pour ce faire nous avons adopté la démarche suivante :

- (i) Régresser le série de l'investissement privé effectif (INV) sur les variables suivantes : la croissance économique, les incitations financières, les exonérations fiscales et le capital humain.
- (ii) Calculer une série d'investissement privé ajustée avec incitation financières (sous l'hypothèse que le projet de code ne contient que des incitations financières).
- (iii) Décomposer la série d'investissement privé ajustée en composante tendancielle et cyclique en faisant appel au filtre HP (Hodrick-Prescott).
- (iv) Retenir la composante tendancielle de la série d'investissement filtrer et la projeter à l'horizon 2025. Cette composante sera retenue entant que proxy à l'évolution de l'investissement privé sous les dispositions du projet du CI.

Projeter sur le même horizon la série de l'investissement privé effectif. Cette série est supposée décrire l'évolution de l'investissement privé sous les dispositions du CII.

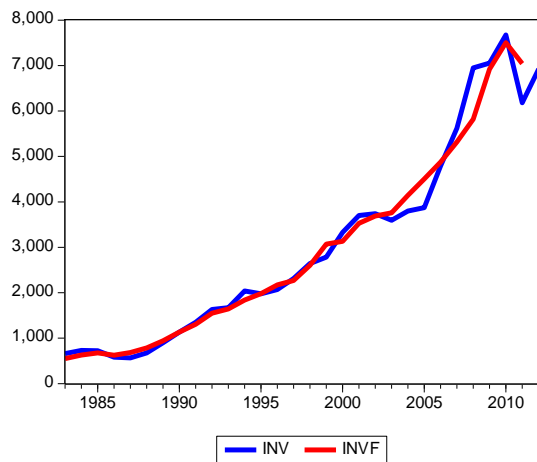
- (v) Calculer l'Ecart entre la série d'investissement privé effective projetée (Série CII dans la figure) et la composante tendancielle de la série d'investissement filtrée synonyme de l'évolution de l'investissement privé sous les dispositions du projet du CI (Série CI dans la figure).

Il s'ensuit que les incitations si elles expliquaient en partie l'évolution des investissements, à termes on assistera à une convergence entre la tendance de l'investissement privé (série CI sans incitations) en l'absence d'incitations et celle en présence d'incitations (Série CI) : l'écart aura tendance à baisser.

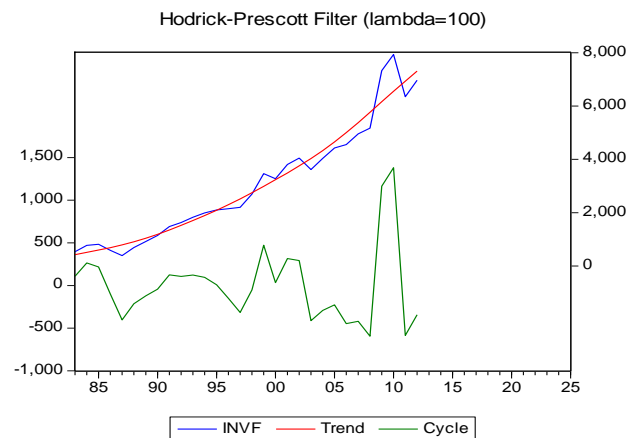
Nous avons supposé que la part moyenne des incitations dans l'investissement privé observée dans le CII demeure la même pour le CI.

Tableau 3-2: Simulation de l'investissement avec et sans incitations

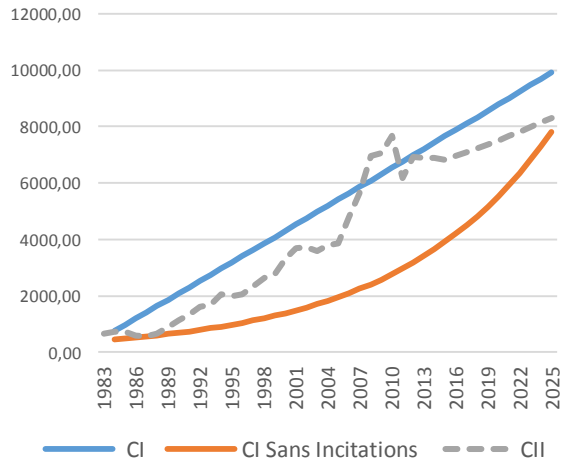
Evolution de l'Investissement privé effectif (INV) et l'investissement privé ajusté (INVF)



Décomposition de l'investissement privé ajustée

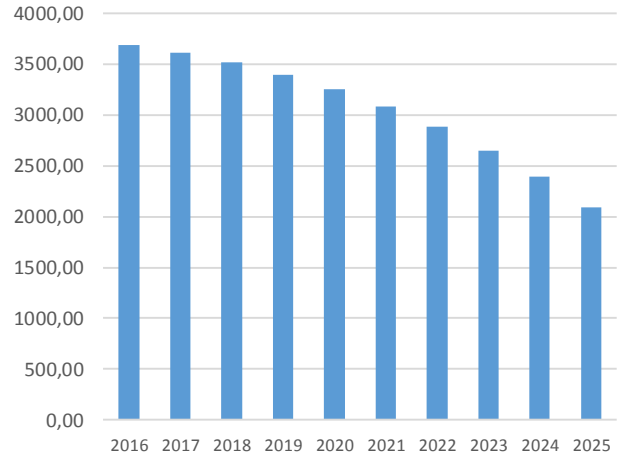


Evolution de l'Investissement avec et sans incitations financières sous le CI et le CII



■

A terme les incitations du CI affectent de moins en moins les investissements



Il s'ensuit que si à court terme les primes peuvent servir de levier à la promotion de l'investissement privé, à terme cet effet s'estompera et les incitations n'auront aucun effet sur l'investissement privé à moins de chercher (de créer) de nouvelles incitations.

Tableau 3-3: Impact des incitations financières CI

Années	Investissement avec incitations (en MDT)	Investissement Sans Incitations (en MDT)	Ecart (MDT)	Taux de variation de l'écart (%)
2016	7880,97	4192,44	3688,52	----
2017	8105,84	4492,95	3612,89	-2,05
2018	8330,85	4815	3515,85	-2,69
2019	8556	5160,13	3395,87	-3,41
2020	8781,28	5530	3251,28	-4,26
2021	9006,7	5926,38	3080,32	-5,26
2022	9232,25	6351,18	2881,07	-6,47
2023	9457,94	6806,42	2651,52	-7,97
2024	9683,76	7294,29	2389,47	-9,88
2025	9909,73	7817,14	2092,59	-12,42

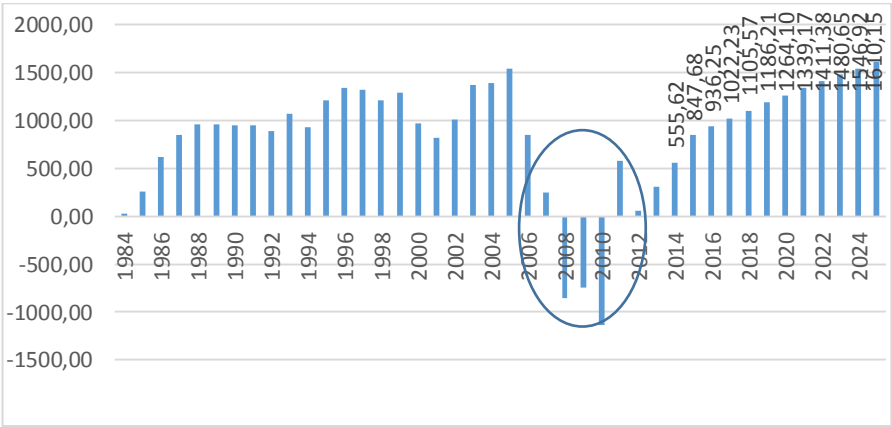
Source : Calcul auteurs

La simulation montre qu'afin que l'investissement privé décolle, les autorités sont appelées à terme, à améliorer les conditions du climat d'affaire sans continuer à miser sur les incitations car comme apparait dans le tableau ci-dessus, l'impact des incitations tend à baisser d'une année à une autre de sorte qu'à long terme ces incitations n'entraînent aucun effet. Cette analyse confirme la thèse selon laquelle « *les incitations accordées par le gouvernement*

constituent le prix à payer par les autorités pour acheter le silence des entrepreneurs face à sa carence en terme de garantie de la bonne gouvernance de l'investissement privé ».

Ce constat nous semble, à l'origine de la décision des autorités d'appeler le projet « Code d'Investissement » et non « Code d'Incitation à l'investissement » où l'orientation générale semble tendre vers l'idée que les incitations feront désormais l'objet du droit commun et non pas de texte spécifique.

Figure 3-8: Evolution du différentiel d'investissement entre les dispositions financières du CI et celles du CII (en MDT)



Chapitre 4 Evaluation de la réforme du secteur bancaire

Introduction

La sphère financière est quotidiennement le théâtre de mutations importantes : émergence en force de la fonction de stabilité financière devant la montée du risque systémique ; des définitions de plus en plus rigoureuses des fonds propres par le Comité de Bâle ; des Banques centrales de plus en plus piégées dans les méandres des instruments non-conventionnels ; un nouveau cadre de gestion de la liquidité bancaire; ... Bref, un environnement criblé de réformes alors que la croissance n'est pas encore au rendez-vous.

En Tunisie aussi, la problématique des réformes du secteur financier est au cœur du package des réformes indispensables pour que la Tunisie puisse renouer avec une croissance solide et inclusive. La Révolution du 14 janvier 2011 a remis sur le devant de la scène l'urgence de la réforme du secteur bancaire. D'une part, la Révolution a dévoilé au grand jour les dérapages en matière de gouvernance dans ce secteur. Et d'autre part, le choc de la révolution et ses implications négatives sur le climat des affaires et les fondamentaux de l'économie, ont davantage fragilisé, aussi bien le passif (retrait massif des dépôts à terme), que les actifs (montée des créances accrochées) des établissements de crédits.

Dans un tel contexte, l'urgence des réformes s'est imposée comme la porte de secours pour éviter le pire. Une avalanche de projets de réforme s'est abattue sur le secteur financier : recapitalisation des banques publiques, un nouveau statut pour la Banque centrale, une nouvelle loi bancaire, une nouvelle réglementation de change en chantier, ...

La multiplication des projets de réforme dans le secteur bancaire serait-elle en mesure d'améliorer la performance et la résilience des banques tunisiennes ?

Pour donner des éléments de réponse à cette interrogation, nous essayerons dans le cadre de ce chapitre de donner un éclairage sur les contraintes qui pèsent sur les différents projets de réformes dans le secteur bancaire. D'abord, en rappelant le bilan des différentes réformes engagées avant la révolution, ensuite, en analysant les projets récents de réformes lancés après le 14 janvier 2011. Enfin, nous identifierons les limites de l'approche micro-prudentielle dans l'évaluation des réformes en soulignant l'intérêt d'une approche macro-prudentielle pour pouvoir remettre le secteur sur le sentier de la performance et de l'efficience.

1. Le secteur bancaire tunisien : trois décennies de réformes, trois décennies de fragilité

Trois décennies de réforme du système bancaire ont jalonné l'économie tunisienne. Malgré les avancées significatives, le secteur bancaire tunisien enregistre une performance décevante, surtout du côté des banques publiques.

1.1 Le degré de concurrence

Le système bancaire tunisien opère dans un contexte loin d'être parfaitement concurrentiel. En effet, malgré la multiplication des projets de réforme, et malgré le nombre élevé de banques (23 banques), une concurrence ouverte et saine dans le secteur n'est pas encore au rendez-vous. Le poids de l'intervention publique (régulation et réglementation, encadrement, etc.) pèse sur le secteur. La concurrence demeure localisée au

niveau de la collecte des dépôts alors que pour les crédits, une logique oligopolistique conditionne le comportement des banques et prive le secteur d'une meilleure allocation des fonds collectés.

Le résultat constaté révèle un climat favorable à la multiplication des contraintes réglementaires et étouffantes pour l'innovation et la modernisation du secteur.

1.2 La qualité de la gouvernance

Les réformes successives n'ont pas réussi à réduire le gap par rapport aux standards internationaux de bonne gouvernance. L'absence de l'ancrage de la culture de la bonne gouvernance dans le secteur s'est répercutée sur la qualité des actifs, d'où la montée des *Non performing loans* et le non-respect des exigences prudentielles. Toutefois, la qualité de la gouvernance dans le secteur bancaire dépasse celle qui règne dans les entreprises, surtout non cotées à la bourse.

1.3 Le niveau de performance

Les banques tunisiennes affichent des fondamentaux de rentabilité nettement inférieurs aux standards internationaux. Les ratios de rentabilité du secteur (*Return on Assets*, *Return on Equity*) peinent à atteindre ceux des pays de la région (Maroc, Jordanie ou le Liban), qui ont réussi avec succès, ces dernières années, la modernisation de leur secteur bancaire. Toutefois, cette mauvaise performance cache de profondes disparités entre les banques. Certaines banques privées tirent leur épingle du jeu en enregistrant des résultats assez satisfaisants, largement supérieurs à ceux des banques publiques, où les *Big three* (STB, BNA et BH) connaissent jusqu'à aujourd'hui des difficultés financières importantes.

1.4 Qualité des actifs : le dictat des Non-Performing loans

La mauvaise gouvernance du secteur continue de peser sur la qualité des actifs. En effet, la mauvaise allocation des actifs, dans un contexte où la supervision est défaillante, explique la montée des créances accrochées dans le portefeuille des banques tunisiennes (un taux des NPL dépassant les 14%) et le gap de performance par rapport au benchmark de la région (6% pour le Maroc et 8,5% pour la Jordanie). Cette situation s'est traduite aussi par des taux de provisionnement largement en dessous des normes de la profession (FMI 2012 ; World Bank 2013).

1.5 Financement de l'économie : en deçà des espérances des PME

Le financement des entreprises tunisiennes reste dominé par le crédit bancaire et le crédit des sociétés de leasing à hauteur de 92% contre près de 8% pour le marché financier.

Cependant, la fragilité des banques tunisiennes s'est traduite par un durcissement des conditions du crédit. Des exigences de garanties de plus en plus élevées et des taux d'intérêt jugés très chers. Le financement de l'exploitation demeure l'axe principal du financement des PME tunisiennes.

Le retard pris par le législateur tunisien dans le développement des produits de gestion de risque de change, et surtout de taux, prive le secteur bancaire de l'opportunité de booster ses performances en renforçant son positionnant sur le segment BFI.

En somme, les différentes réformes ont, certes, permis aux banques tunisiennes d'enregistrer des avancées sur le terrain de la modernisation de leurs systèmes d'information et de leurs stratégies de communication, mais, elles n'ont pas réussi à relever les défis de la bonne gouvernance, de l'innovation, de la performance et de l'intégration internationale. Les

banques tunisiennes sont restées de petite taille, non performantes et trop dépendantes de la liquidité fournie par la BCT. En somme, elles souffrent d'une fragilité structurelle.

2. Evaluation des réformes post-révolution : des avancées certes, mais à un rythme trop mesuré

Derrière l'unicité d'une réforme en profondeur garantissant la solidité du secteur, peut se nicher une pluralité d'actions ciblées touchant l'ensemble du système financier. Nous allons commencer par rappeler les grands chantiers de réformes dans le domaine bancaire, avant de revenir plus en détails sur l'évaluation de ces projets.

2.1 Les chantiers de réformes

Les autorités ont déjà engagé le projet relatif à la *restructuration et à la recapitalisation des banques publiques*, alors que d'autres viennent de franchir l'étape de l'Assemblée des représentants du peuple (ARP) (la *loi bancaire* et la refonte du *statut de la BCT*). Un autre projet, encore, inachevé sortira très prochainement, c'est celui relatif à la rénovation de la *réglementation de change*.

2.1.1 La recapitalisation et la restructuration des banques publiques

En 2013-2014, des opérations de *full audit* approfondis ont été lancées sur les trois grandes banques publiques (STB, BNA et BH). L'objectif était de détecter les sources de faiblesses au niveau institutionnel, opérationnel et stratégique. Les résultats de ce *full audit* ont permis d'évaluer les besoins en fonds propres de ces trois banques, permettant de consolider leur situation.

Ces trois banques se sont engagées dans un vaste programme de restructuration qui s'achève en 2019, et qui englobe l'ensemble des foyers de fragilité des banques (faiblesse des fonds propres, créances accrochées, système d'information, ...). L'objectif final est de franchir un pas significatif en directions des normes internationales.

2.1.2 La Loi bancaire

La multiplication des débâcles financières, la libéralisation des services bancaires et la sophistication des produits de l'industrie bancaire, ont montré les limites de la régulation micro-prudentielle.

Ce contexte a forcé le régulateur tunisien à revenir sur la loi 65 du 10 juillet 2001, relative aux établissements de crédit pour présenter une version plus adaptée aux nouveaux défis et aux nouvelles exigences réglementaires du Comité de Bâle.

La nouvelle loi est aussi venue rappeler à la profession les attributs de la bonne gouvernance bancaire, dont l'essentiel a été formulé dans la circulaire aux établissements de crédit n°2011-06 du 20 mai 2011 portant sur le « renforcement des règles de bonne gouvernance dans les établissements de crédits ». L'objectif de ce texte est d'assurer une gestion transparente de la banque, l'efficacité du pilotage des risques et des systèmes de contrôle.

Le nouveau texte vise un triple objectif :

- Garantir de meilleures conditions de financement pour les entreprises ;
- Ancrer le secteur bancaire tunisien dans les standards internationaux de performance et de gouvernance ;
- Protéger les déposants contre les risques de faillites bancaires.

C'est pour atteindre ces objectifs que le régulateur tunisien a présenté à l'ARP (Assemblée des représentants du peuple), le 2 mars 2016, le projet de la nouvelle loi bancaire

2.1.3 Le statut de la BCT

Cinquante ans après la publication du premier texte donnant naissance à la Banque centrale de Tunisie, le 19 décembre 1958, un réajustement du document fondateur s'impose.

Aujourd'hui, avec la montée de l'instabilité financière et la rapidité de transmission des chocs monétaires et financiers, il est impératif de rénover ce document fondateur en intégrant les nouveaux standards internationaux de régulation macro-prudentielle et de bonne gouvernance.

C'est pour répondre à cette exigence que le régulateur tunisien a présenté à l'ARP, à la fin de l'année 2015, le projet d'un nouveau statut pour la Banque centrale de Tunisie.

2.1.4 La réglementation de change

La place de Tunis attend depuis longtemps le soutien et l'impulsion par la réglementation pour dynamiser le marché de change et l'ouverture de l'entreprise à l'international. Certes, la convertibilité totale n'est plus d'actualité au regard des fondamentaux de l'économie tunisienne, et notamment le stock des réserves de change qui demeure à un niveau peu confortable (autour de 115 jours d'importations) malgré son dopage régulier par des emprunts étrangers. Le régulateur pourrait également alléger certaines restrictions pour booster les opérations de commerce international, afin de rendre le site Tunisie plus attractif aux capitaux étrangers, améliorer la performance bancaire et la gestion de la trésorerie-devises, et élargir la

gamme de produits de gestion du risque de change offerte aux entreprises actives sur les marchés étrangers. Un projet qui n'est pas encore achevé par la BCT.

Une fois ces différents projets mis en application, il y a lieu d'affirmer qu'une étape a été franchie, même si des efforts restent à entreprendre. Ceci nous amène à revenir sur la portée et l'efficacité de ces projets de réforme. L'analyse de l'état d'avancement des réformes engagées dans le secteur bancaire nous permet de repérer deux situations :

-une réforme déjà lancée : le programme de « restructuration et de recapitalisation des banques publiques » ;

-et deux réformes qui viennent juste de franchir l'étape parlementaire : la « loi bancaire » et le « nouveau statut de la BCT » ;

Ainsi, nous serons amenés, dans ce qui suit, à différencier notre méthode d'évaluation.

Si pour le programme de « restructuration et de recapitalisation des banques publiques » notre approche repose sur l'évaluation du processus de sa mise en place ; pour les deux autres réformes, nous allons discuter essentiellement leurs capacités à atteindre les objectifs avancés par le régulateur.

2.2 La recapitalisation et la restructuration des banques publiques

2.2.1 Objectifs atteints

Certes, il est encore tôt pour évaluer le degré de réalisation des objectifs de cette réforme. Néanmoins, le régulateur a précisé un premier objectif, celui de pouvoir détecter les sources de faiblesses au niveau institutionnel, opérationnel et stratégique. En effet, les résultats de ce full audit ont permis

de repérer les éléments de fragilité qui caractérisent le fonctionnement des banques publiques, et d'évaluer les besoins en fonds propres de ces trois banques, permettant de consolider leur situation. Pour les autres objectifs, tel que l'ancrage aux standards internationaux de performance et de bonne gouvernance, il est encore tôt pour pouvoir donner des résultats tangibles. Cependant, avec les changements opérés dans le mode de gouvernance (séparation entre les fonctions du DG et du Président du CA ; désignation des membres du CA, ...), il faudrait s'attendre à plus d'efficacité et de performance dans les grandes banques publiques.

2.2.2 Respect des échéances

L'étape du *full audit* a pris énormément de temps, pour élaborer un document regroupant des recommandations largement partagées par les cabinets d'audit tunisiens, qui se sont penchés sur la question depuis des décennies. Les résultats du *full audit* de la BNA ont pris du retard par rapport à ceux des deux autres banques (la STB et la BH).

Le texte n'a pas été suffisamment discuté à l'ARP. Les députés ont travaillé sur une version allégée du rapport du cabinet d'audit. Le choix du 5 aout comme jour du vote n'a pas mobilisé les députés. Le projet a recueilli 109 voix avec 90 absences, 10 contre et 8 abstentions.

2.2.3 Méthode

La démarche du régulateur a suscité un certain nombre de reproches.

Premièrement, les opérations de recapitalisation des banques n'ont pas été exhaustives en matière d'informations. Un manque de transparence a caractérisé les opérations de *full audit*. Or, tout déficit de transparence dans l'intervention de l'Etat ne pourrait que discréditer l'action publique et

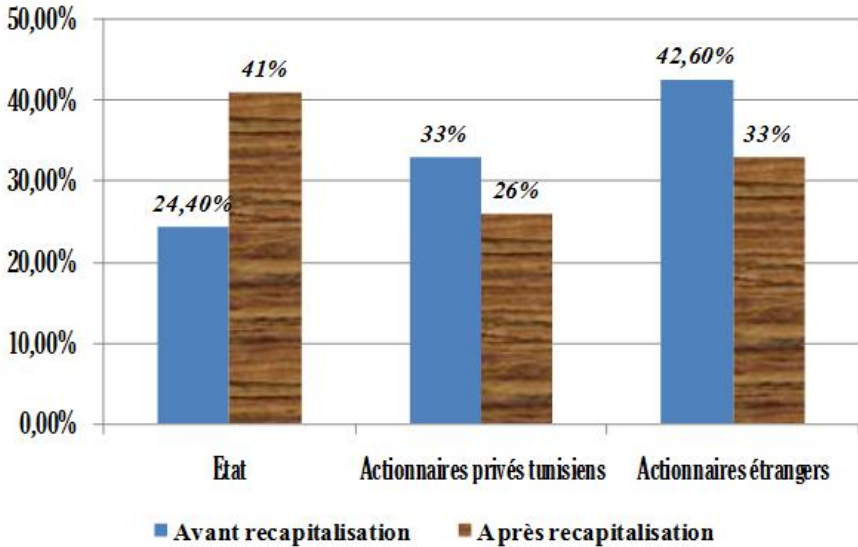
gripper le processus de réformes, surtout dans une période de transition où la méfiance est de mise.

Deuxièmement, le peu d'informations dont le public a pu disposer manque d'originalité. Des conclusions et des recommandations partagées par l'ensemble de la profession depuis plusieurs années.

Troisièmement, les résultats des *stress test* opérés par le FMI depuis quelques années ont signalé le fort besoin de recapitalisation. La réponse des autorités n'est pas à la hauteur des défis. D'une part, les sommes mobilisées restent modestes face aux estimations du FMI. Et d'autre part, la qualité des actifs et la faiblesse des données se rapportant à la supervision, ne peuvent qu'entretenir la fragilité bancaire et alimenter le risque systémique, surtout lorsqu'il s'agit des trois grandes banques publiques.

Enfin, l'Etat n'a pas lésiné sur la mobilisation des moyens pour venir au secours des banques en difficultés. Les opérations de recapitalisation se sont avérées coûteuses pour le contribuable. Au lieu de chercher des solutions internes (de type liquidation de filiales ou d'autres actifs de la banque), les autorités ont privilégié la solution la plus facile (sauf pour la BNA), en faisant payer le contribuable la facture de la mauvaise gouvernance du secteur. La force de l'intervention publique pour sauver ces banques repose la question du rôle de l'Etat dans le secteur bancaire. Un rôle qui a pris de l'ampleur avec les opérations de recapitalisations (*figure 4.1*).

Figure 4-1: Participation dans le secteur bancaire



Source : BCT (2015)

Le lancement d'un fonds de restructuration bancaire dont l'objet est de récolter les produits de la vente des participations minoritaires de l'Etat dans les banques mixtes de la place est une bonne alternative au financement via le budget de l'Etat, qui n'a pas été sérieusement explorée.

2.2.4 Capacité à générer le changement

Le programme de restructuration et de recapitalisation des banques publiques serait-il suffisamment efficace pour renforcer la solidité de ces banques, et du coup, réduire leur dépendance à l'égard des fonds publics ?

Un programme de réforme qui n'accorde pas une place privilégiée à la qualité des ressources humaines ne pourrait pas franchir le cap ni de la

performance, ni de la résilience. Aujourd'hui, les nouvelles technologies de l'information et de la communication ont profondément transformé l'exercice du métier bancaire (relation avec la clientèle, activités de la monétique, gestion du risque, production de services). Cette transformation de l'activité bancaire, boostée par le renforcement et les mutations du cadre réglementaire de l'après crise des *subprimes*, a obligé les banques à rénover leurs stratégies de formation.

En Tunisie, certaines banques privées n'ont pas lésiné sur les moyens pour développer leurs compétences. Leur objectif est de leur procurer plus de professionnalisme afin qu'elles puissent répondre aux exigences d'un métier en mutation permanente. Ce qui est loin d'être le cas des autres banques qui n'ont pas réussi à accorder à leur politique de formation la place qu'elle mérite.

Toutefois, la formation des cadres bancaires s'est portée essentiellement sur la maîtrise des aspects techniques (comptabilité, informatique, statistique, commercialisations des produits bancaires, ...etc.), alors que le cœur du métier de banquier, soit la bonne appréciation du risque, a été délaissé.

Deux facteurs expliquent l'incapacité des politiques de réformes à rehausser la qualité du capital humain dans les banques tunisiennes.

-D'une part, la politique de rémunération est loin d'être attractive pour les compétences. Tant que la structure de rémunération demeure dictée par des conventions d'attribution de grade et de grilles de salaires archaïques, nous ne pourrions pas espérer une meilleure qualité.

-D'autre part, l'absence ou la non performance des systèmes d'information justifie la concentration de la formation sur un nombre limité de métiers (tel

que celui du chargé de clientèle) et limite le besoin pour des formations plus sophistiquées (gestion du risque, *stress testing*, ...).

Un programme de restructuration et de recapitalisation des banques publiques, privé de vision stratégique, sur fond de manque de transparence (informations sur le *full audit*, recrutement des administrateurs, ...), ne pourrait que reproduire le cycle de recapitalisation pour les prochains exercices, et du coup, retarder une restructuration fort douloureuse, mais incontournable.

Même à l'échelle internationale, le débat sur la recapitalisation des banques fait rage. Le Conseil de Stabilité Financière (*Financial Stability Board*, FSB) s'inquiète de la montée de la fragilité bancaire résultant de la faiblesse des fonds propres des banques et doute de l'efficacité des opérations de sauvetage des banques par l'argent du contribuable. Il voudrait couper le cordon ombilical entre l'Etat et le secteur bancaire, en introduisant des règles de renflouement interne, ou *bail-in* (Labidi 2014). Une piste sérieuse pour le régulateur tunisien, si nous voulons éviter que l'argent du contribuable renfloue régulièrement les déficits creusés durant les années du *crony capitalism* (World Bank 2013) !

2.3 La loi bancaire : évaluation de la capacité à atteindre les objectifs

Par rapport à la loi n°2001-65 en vigueur, la récente loi bancaire se révèle plus étoffée (près de 200 articles contre 55 pour l'ancienne), dépassant même le texte de la loi marocaine (loi n°34-03) qui comprend seulement 150 articles.

La nouvelle loi est innovante à plusieurs niveaux.

-Sur le front de *la gouvernance*, le texte a repris les dispositions de la circulaire de la BCT n°2011-06. Il est innovant sur un certain nombre de points :

-La séparation entre les fonctions du Directeur Général (DG) et de celles du Président du conseil d'administration, et l'interdiction du cumul des fonctions de Directeur Général et de Directeur Général Adjoint et la gestion de toute autre entreprise économique.

-La nomination d'un membre indépendant au conseil d'administration, représentant les actionnaires minoritaires (pour les banques et les établissements financiers cotés à la Bourse de Tunis) ;

-La désignation d'un responsable de l'audit et du comité de risque ;

-La désignation d'un responsable de l'audit interne sur proposition du directeur général ;

Toutes ces mesures ne peuvent que renforcer l'enracinement des pratiques de bonne gouvernance dans le secteur bancaire tunisien. Les craintes se situent du côté de la détermination du régulateur dans l'application de ces textes. Car seule la fermeté dans la mise en place de ces pratiques pourrait générer de la performance pour les banques et de la liquidité pour le financement de l'économie.

- Au niveau du capital minimum pour l'octroi de l'agrément bancaire

La nouveauté du texte, dans sa première version, porte sur l'augmentation du montant du capital exigé pour l'octroi de l'agrément : « tout établissement de crédit doit justifier, lors de sa création, d'un capital minimum : 150 000 000 dinars, s'il est agréé en tant que banque ; et 25 000 000 dinars, s'il est agréé en tant qu'établissement financier, à

l'exception des établissements visés aux articles 34 et 35 de la présente loi et dont le capital ne peut être inférieur à 5.000.000 dinars.

Un pas non négligeable pour renforcer le niveau des fonds propres des banques. Or un seuil de 150 millions de dinars reste insuffisant pour déclencher une véritable dynamique de concentration dans le secteur débouchant sur des banques de grande taille.

Rappelons que le problème de la taille en Tunisie handicape le processus de concentration et prive la banque tunisienne de retrouver la taille critique, qui n'est autre que le seuil au-delà duquel la banque serait en mesure d'améliorer sa compétitivité par l'amélioration de la productivité (Labidi 2014).

Ainsi, il y a eu l'introduction de mesures forçant les banques à augmenter leurs fonds propres selon un calendrier :

- 200 millions de TND janvier 2016
- 350 millions de TND Janvier 2017
- 500 millions de TND Janvier 2018
- 650 millions de TND Janvier 2019
- 800 millions de TND Janvier 2020

C'est avec un tel calendrier que l'autorité de régulation pourrait créer une dynamique de marché amenant les banques dont le capital est inférieur au minimum réglementaire à réfléchir sérieusement sur l'opportunité d'une fusion avec d'autres établissements.

- Dans la nouvelle loi, la *finance islamique* a pu se frayer une bonne place. Le législateur tunisien accepte l'instauration d'un comité de

supervision charaïque (*Sharia board*) pour les établissements de crédit adoptant les produits de la finance islamique.

De même, sur la finance islamique, le texte a présenté beaucoup de détails sur les produits de la finance islamique qui méritent d'être précisés dans des circulaires et non pas dans la présente loi bancaire. Sur un autre registre, le texte n'a pas clarifié la composition du *Sharia Board*.

- Enfin, d'*autres nouveautés* concernent la création d'un fonds de garantie des dépôts dans le but de protéger les personnes physiques des risques qui peuvent secouer les établissements de crédit. Une mesure qui pourrait renforcer la résilience du secteur dans une situation de *run bancaire*.

Sur un autre terrain, nous n'avons pas remarqué à travers cette loi une réelle volonté d'encourager les activités de marché dans la banque. Le texte reste évasif sur cette question, ce qui ne pourrait que pénaliser le secteur par rapport à ses concurrents de la région (Maroc).

2.3.1 Financement des PME

L'évaluation de la réforme du secteur bancaire repose essentiellement sur la contribution du secteur bancaire au financement de l'économie.

Compte tenu du poids des créances accrochées dans leurs portefeuilles, les banques tunisiennes sont restées réticentes et très sélectives dans leurs politiques de crédit en direction des PME. D'ailleurs, le régime de faillite, qui reste favorable aux débiteurs au détriment des créiteurs, n'arrange pas la situation, dans la mesure où il fausse la concurrence dans le secteur.

L'encadrement des taux d'intérêt par la BCT handicape surtout les PME sur le marché du crédit. L'objectif de la BCT est certes louable, il vise à protéger

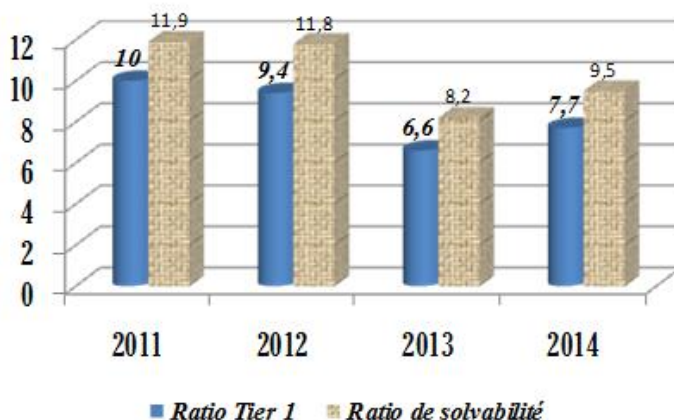
les clients des abus des banquiers. Cette réglementation, plafonnant la limite maximale pour les taux d'intérêt d'emprunt, favorise l'exclusion des PME, qui ne possèdent pas assez de garanties, du marché de crédit. En matière de garanties, les banques tunisiennes détiennent la première place dans la région, avec le niveau le plus élevé (World Bank 2012).

Ce contexte fausse la concurrence dans le secteur bancaire et favorise une allocation sous-optimale des ressources, en poussant les banques à orienter leurs crédits vers les projets les moins risqués et à faible rentabilité. Du coup, ce système sanctionne les *start-up* et toutes les entreprises qui ne disposent pas suffisamment de collatéraux.

2.3.2 Ancrage aux normes baloises

La volonté d'ancrage aux normes bâloises a toujours été présente chez les autorités de régulation (un ratio de solvabilité de 10% et un ratio *Tier-1* de 7%, selon la BCT). Toutefois, le ratio des fonds propres pour l'ensemble du système demeure en-dessous des exigences réglementaires (*Figure 5.2*).

Figure 4-2: Un ancrage lent aux normes de Bâle en %



Source : BCT (2015)

Plusieurs circulaires de la BCT plaident dans cette direction : circulaire 2011-06 sur la bonne gouvernance (2011), refonte et relèvement du ratio de solvabilité (2013), hausse substantielle des provisions sur les créances douteuses (2013), introduction des ratios de liquidité de Bâle III (*Liquidity Coverage Ratio* LCR) en 2014. La réflexion de la BCT s'oriente vers l'introduction du NSFR (*Net Stable Funding Ratio*), deuxième nouveau ratio de liquidité exigé par le Comité de Bâle. Une étude d'impact potentiel de ce ratio sur les fondamentaux est en préparation.

Toutefois, l'action demeure encore en deçà des attentes, et cela pour deux raisons.

-D'une part, il y a un manque d'audace qui se cache derrière une prudence excessive, freinant le rythme de rénovation du dispositif réglementaire (suppressions des barrières à l'entrée, levée des contraintes sur

l'investissement étranger, notamment de portefeuille), et du coup, prive le secteur bancaire tunisien de rattraper les standards internationaux.

-D'autre part, la détermination pour imposer l'application des textes réglementaires (bonne gouvernance, supervision, qualité du service, ...) fait défaut, générant des dérapages (non sanctionnés) affectant négativement les ratios de solvabilité et la résilience du secteur.

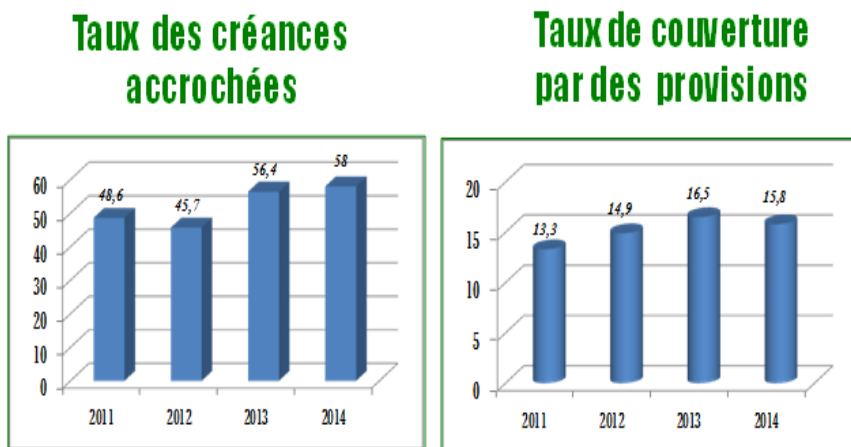
2.3.3 Résilience bancaire

L'ensemble de ces mesures qui visent à améliorer la résilience du secteur bancaire et à réduire le gap par rapport au standards internationaux, risquent de déboucher sur des avancées minimales.

Les actifs des banques tunisiennes demeurent plombés par des créances accrochées qui ont été amplifiées par le choc de la Révolution de janvier 2011.

Le poids des NPL continue de peser sur la profitabilité des banques, et explique en partie le durcissement des conditions de financement des entreprises, malgré le maintien du taux directeur à un faible niveau (*Figure 5.3*).

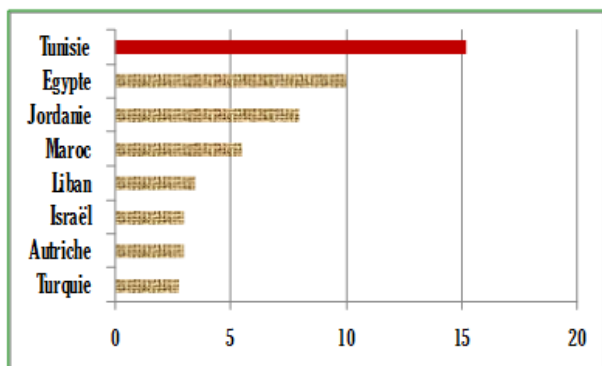
Figure 4-3: Des créances accrochées sous provisionnées en %



Source : BCT (2015)

Le secteur bancaire tunisien détrône les pays de la région en termes de créances accrochées. Avec un taux dépassant les 15% pour le secteur et plus de 20% pour certaines banques publiques. Une comparaison internationale, élaborée par le FMI (IMF 2016), dévoile que la Tunisie se présente comme le seul pays qui enregistre un taux des NPL à deux chiffres (Figure 5.4).

Figure 4-4: Prêts non-performants 2014 (en % du total crédits)

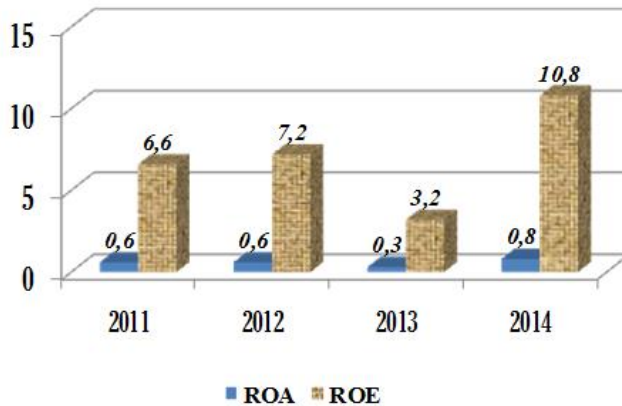


Source : IMF (2016)

Malgré l'effort consenti sur le terrain réglementaire, le secteur bancaire tunisien reste fragile. D'ailleurs, la contraction de l'activité économique qui accompagne la période de transition et la dégradation des fondamentaux qui en résulte, ont assombri davantage le tableau économique. Les pressions sur la liquidité bancaire pèsent sur le secteur et renforcent la dépendance des banques de la place aux injections de la BCT qui frôlent les 6 milliards de dinars contre moins d'un milliard de dinars en 2010.

Les niveaux des frais généraux demeurent parmi les plus élevés de la région (World Bank 2012). Et les ratios de rentabilité demeurent faibles (Figure 5.5). Cette mauvaise performance est davantage prononcée pour les grandes banques, ce qui traduit une efficacité limitée dans le secteur. La faiblesse des dépôts plonge les banques dans une situation d'illiquidité, qui les force à recourir de plus en plus à la BCT pour se refinancer. De même, la croissance des crédits demeure décevante par rapport à son potentiel (IMF 2015).

Figure 4-5: Une rentabilité peu rassurante en %



Source : BCT (2015)

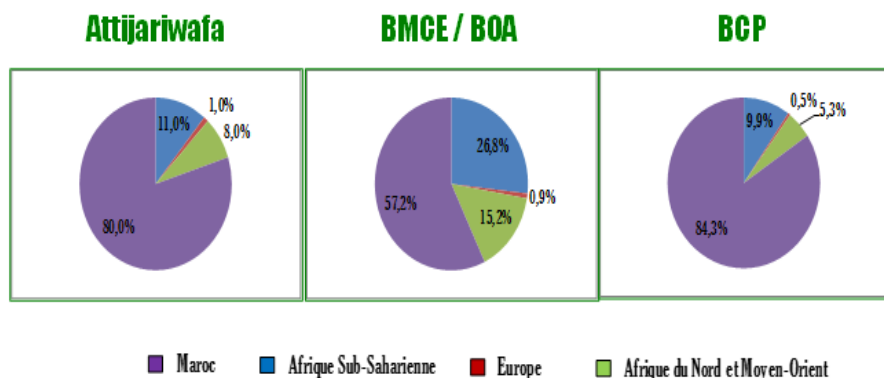
Quelles sont les chances offertes pour une banque tunisienne de pouvoir concurrencer les grandes banques africaines, dans un monde marqué par une guerre de concentration bancaire ?

L'atomisation du secteur bancaire tunisien prive les banques tunisiennes de retrouver une taille critique leur permettant d'accompagner les entreprises tunisiennes sur les marchés étrangers, notamment africains. Cependant, la recherche de la taille critique n'a pas réussi à décrocher la place qu'elle méritait dans les priorités des autorités de régulation. La loi bancaire, même dans sa nouvelle version ne pourrait, en aucun cas, remettre le secteur bancaire sur le sentier de la concentration. Plusieurs facteurs semblent expliquer l'hésitation des décideurs pour engager une dynamique de concentration dans le secteur bancaire : déclenchement de conflits sociaux, *aléa moral*, *risque systémique*,...

Or, l'atteinte de la taille critique est indispensable : pour dégager des économies d'échelle permettant de booster la performance des banques ; pour bénéficier des conditions avantageuses de financement (fonds propres et fonds empruntés) sur les marchés de capitaux, pour s'internationaliser et du coup, renforcer la résilience du secteur face aux chocs récessifs domestiques; pour promouvoir la diversification sectorielle du portefeuille bancaire ; ...

Figure 4-6: Grandes banques marocaines

Distribution des crédits par région



Source : Rapports annuels, Site web, IMF (2016)

Les banques marocaines nous offrent un très bon exemple. Leur présence sur les marchés étrangers (20% pour Attijariwafa, 43% pour la BMCE/BOA et 15% pour la BCP), essentiellement d'Afrique, puisent ses racines dans la réussite d'un long processus de concentration dans le secteur bancaire marocain, qui a fait émerger ces trois géants [Figure 6]. C'est cette

transformation dans le paysage bancaire marocain qui a fini par creuser le gap de performance par rapport aux banques tunisiennes.

2.4 Le nouveau statut de la BCT

La réforme du statut de la BCT vise d'une part à renforcer l'indépendance de la BCT vis-à-vis du pouvoir exécutif, et d'autre part à bâtir le fondement d'un dispositif de supervision macro-prudentielle capable de contenir les effets dévastateurs du risque systémique.

2.4.1 Indépendance et bonne gouvernance

En matière de gouvernance il s'agit d'un texte moderniste. Toutefois, la nouvelle réforme reste en deçà des espérances, pour plusieurs raisons :

-Le présent texte montre clairement, que la BCT n'est pas encore prête à se débarrasser de la fonction de supervision au profit d'une instance indépendante. La BCT perdra en crédibilité si elle persiste à cumuler les prérogatives de réglementation et de supervision.

-Dans les pratiques modernes du *central banking*, aussi bien l'action que le mode de gouvernance de la BCT, devraient être soumis à la loupe des superviseurs. Car, le risque d'un conflit d'intérêt pourrait décrédibiliser l'action de l'autorité monétaire et du coup, limiter l'efficacité de sa politique monétaire.

-La désignation des membres du conseil d'administration n'est pas digne d'une banque centrale attachée aux normes de bonne gouvernance. Avec une forte présence, au sein du conseil d'administration, de membres issus de l'administration ou désignés par le Gouverneur, le discours sur l'interdépendance de la BCT perd toute sa grâce, et la crédibilité de la politique monétaire sera lourdement affectée.

-La BCT devrait abandonner la redevabilité (*accountability*) occasionnelle. Le Gouverneur devrait présenter de façon régulière (chaque année ou chaque semestre) sa stratégie de politique monétaire devant le parlement ou tout simplement devant la Commission des finances du Parlement et non pas attendre la demande des parlementaires comme le précise l'article 82. Dans cet exercice il serait amené à présenter ses objectifs (clarification et quantification) et éventuellement à expliquer les raisons du dérapage par rapport aux objectifs de l'institution.

2.4.2 Régulation macro-prudentielle

De par la place qu'il a accordé à l'objectif de stabilité financière, le nouveau statut de la BCT se présente comme un texte novateur. Avec la multiplication des crises bancaires et la montée de l'instabilité financière, un peu partout dans le monde, la régulation micro-prudentielle a montré ses limites et le recours à une régulation qui dépasse le cadre du secteur bancaire s'est imposé. Une régulation macro-prudentielle pourrait renforcer la résilience du secteur bancaire et garantir la stabilité financière, dans la mesure où elle veille sur les interactions entre la sphère réelle et la sphère financière. Plusieurs outils sont mobilisés pour accomplir une telle fonction : un nouveau dispositif de régulation de la liquidité ; l'introduction d'une contrainte d'endettement et la mise en place des mécanismes contracycliques. En limitant l'effet de levier, la politique macro-prudentielle permettrait de calmer la prise de risque et la forte demande de crédits bancaires (Farhi & Tirole 2012). En fixant une limite pour le ratio dette/revenu, le régulateur pourrait limiter l'impact négatif d'une politique monétaire trop restrictive (Igan & Kang 2011). En plafonnant le ratio *loan-to-value* (Prêt/valeur), la politique macro-prudentielle pourrait éviter la

formation d'une bulle sur le marché des actifs, même si la politique monétaire est ultra accommodante (FMI 2011).

L'autorité monétaire tunisienne devrait accorder à la stabilité financière la place qu'elle mérite dans son action. Les chocs encaissés par certains secteurs systémiques, comme le tourisme ou le phosphate, et les menaces qui pèsent sur le marché immobilier justifient l'intérêt de renforcer le dispositif de régulation macro-prudentielle. L'objectif de stabilité financière ne devrait pas rester un simple chapitre dans le nouveau statut, pour « commercialiser » l'image d'une banque centrale moderne, afin de séduire les bailleurs de fonds et les agences de notation.

3. Vers l'élargissement du champ de la réforme pour rendre l'évaluation plus crédible

Une bonne réforme du secteur bancaire serait déterminante pour assurer un financement de l'économie dans de bonnes conditions. Toutefois, les projets de réformes que présente le régulateur aujourd'hui sont loin d'être rassurants pour la stabilité financière, dans la mesure où ils refusent d'intégrer la réforme du secteur bancaire dans un cadre global. Du coup, l'approche traditionnelle de l'évaluation des réformes qui ont touché le secteur bancaire s'est avérée inappropriée pour mesurer son degré de résilience.

Peut-on réussir une réforme du secteur bancaire sans que le vent de la réforme ne souffle sur l'ensemble du système financier ? Les banques tunisiennes peuvent-elles rattraper les normes de performance lorsque la qualité de la gouvernance dans les entreprises publiques demeure très décevante ?

3.1 Marché de capitaux : une réforme négligente pour la finance de marché

Cette réforme est restée focalisée sur le secteur bancaire. Or, peut-on garantir la solidité du système financier, si le vent des réformes n'a pas encore soufflé sur les autres composantes de ce système ?

Au moins trois arguments plaident en faveur d'une réforme globale.

Premièrement, la rénovation du cadre réglementaire pour les autres sources de financement (marché obligataire, capital investissement, fonds de pensions, ...etc.) pourrait desserrer les contraintes de financement dans l'économie. L'Etat et les entreprises pourront profiter de nouvelles sources de financement. Le marché financier gagne en profondeur.

Deuxièmement, l'histoire des crises bancaires, nous enseigne que la fragilité bancaire ne se loge pas systématiquement au sein du secteur. Elle pourrait résulter d'une défaillance ou d'un dysfonctionnement dans d'autres compartiments du système financier.

Enfin, le secteur bancaire pourrait tirer profit de la restructuration de l'ensemble du système financier. Il pourrait doper ses performances en se positionnant ou renforçant sa présence sur d'autres segments du système financier (activités de marché, microfinance, capital-risque,...). Aujourd'hui, l'activité de marché est devenue déterminante pour la performance bancaire.

Le développement du marché obligataire pourrait doper la performance bancaire : La naissance d'une courbe de taux (*yield curve*) modernise la gestion du risque de taux ; la profondeur du compartiment long terme du marché obligataire améliore les ratios de solvabilité des banques (émissions de titres subordonnés) et consolide les ressources stables des banques,

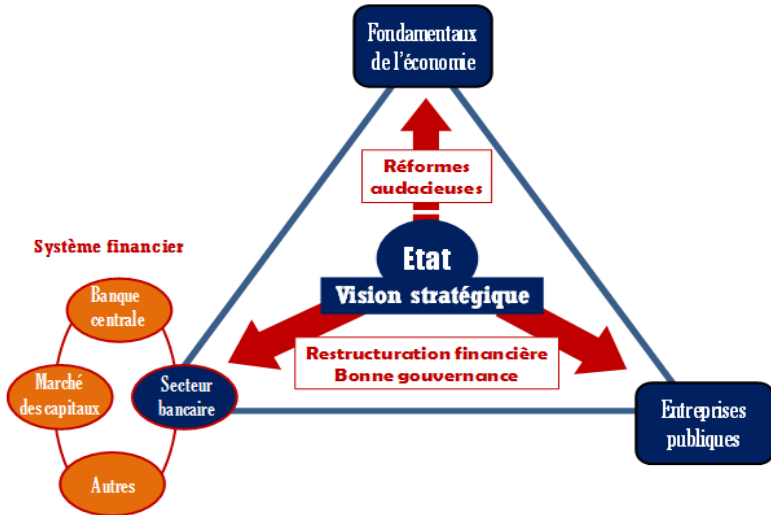
limitant ainsi l'asymétrie des échéances entre les éléments de l'actif et ceux du passif (*maturity mismatch*); l'introduction de nouveaux produits de type *coco's* (*contingent convertible bonds*) où obligations convertibles contingentes, permet de desserrer les exigences de recapitalisation qui pèsent sur les banques, et plus particulièrement sur le budget de l'Etat pour les banques publiques (Labidi 2013 ; Labidi 2015)

3.2 Stabilité financière : le risque systémique plane toujours malgré les avancées sur le terrain macro-prudentiel

Aujourd'hui, et surtout avec le déclenchement de la crise des *subprimes* et les retombées de la crise de la dette souveraine de la zone euro sur le secteur bancaire européen, la régulation micro-prudentielle a montré ses limites. De ce fait, les autorités tunisiennes de régulation devraient élargir le périmètre de la réforme, en renforçant leurs dispositifs de régulation macro-prudentielle, au moins à deux niveaux (*Figure 5.6*).

Figure 4-Réforme du secteur bancaire

Vers un élargissement du périmètre de la régulation



Source : Moez LABIDI (2016)

*En intégrant dans leur radar l'ensemble du système financier :

- Des banques et des sociétés de leasing solides et performantes.

-Un marché de capitaux profond et liquide, car l'absence d'un marché obligataire secondaire dynamique empêche l'émergence d'une courbe de taux en Tunisie. Une telle courbe qui serait, indispensable aussi bien au niveau sectoriel qu'au niveau macro-économique. Du côté du secteur bancaire, elle serait la courbe de référence pour « benchmarker » les émissions *corporates*, et doper les opérations de *risk management*. Et sur le plan macroéconomique, la courbe de rendement pourrait aider le Trésor dans sa

gestion de la dette publique, et améliorer la visibilité du climat des affaires pour les acteurs économiques (Labidi, IACE 2013).

-Une CDC très dynamique sur le marché des capitaux et sur les projets de PPP.

-Et des investisseurs institutionnels très actifs sur les opérations de marchés pour renforcer la solidité de la place de Tunis.

* En renforçant la supervision des secteurs systémiques (tourisme, immobilier, ..) et des entreprises publiques à caractère systémiques (CPG, GCT, offices, ...), afin d'éviter les retombées négatives sur le secteur bancaire, d'un retournement du cycle économique dans l'un des secteurs clés de l'économie, ou d'un effondrement d'une entreprise systémique.

Certes, la révolution du 14 janvier a révélé les insuffisances en matière de gouvernance dans les banques et les entreprises publiques, il ne faut pas pour autant hésiter ni même tarder à engager les réformes nécessaires pour implémenter les bonnes pratiques.

Cependant, une dynamique de réforme serait-elle viable dans un contexte de défaillance sécuritaire et de fièvre revendicative ? Un exercice de haute voltige pour les autorités, dans un contexte où la dégradation des fondamentaux mine le climat social et fragilise la transition politique.

Le cas égyptien nous offre un bon exemple. Avant la chute de Moubarak, l'Égypte a réussi les opérations de concentration dans le secteur bancaire, en ramenant le nombre de ses banques de 62 à 39. En 2011, le processus s'est arrêté et la deuxième phase du programme a été reportée. Ainsi, la stabilité politique et sociale s'avère déterminante pour que les projets de réforme puissent aboutir.

Chapitre 5 Evaluation ex post : cas des politiques actives d'emploi

Introduction

Depuis les années 1980, le ministère de la formation professionnelle et de l'emploi (MFPE) a adopté dans le cadre des politiques actives d'emploi (PAE) une batterie de programmes adaptés aux différents profils de jeunes demandeurs d'emploi. Ces différents profils étant les diplômés et les non diplômés, les primo-demandeurs d'emploi et les expérimentés, les hommes et les femmes, les ruraux et les citadins, etc.

Dans ce chapitre, nous nous proposons d'aborder deux problématiques centrales. Face à la richesse et la variété des PAE, la première question sera relative à l'efficacité de ces programmes. En d'autres termes, ont-ils répondu aux exigences du marché du travail ?

La deuxième question portera sur la mise en place d'une stratégie claire et rigoureuse visant à juger de leur efficacité. De manière plus explicite, la Tunisie, à travers son MFPE serait-elle en mesure d'adopter une démarche techniquement développée dans le domaine de l'évaluation d'impact des PAE ?

Une approche évaluative à titre ex post, pour le cas des politiques actives d'emploi est une conception méthodologique qui pourrait justifier le choix de l'application d'un programme donné et expliquer comment il a pu donner ses fruits ou bien montrer les défaillances de son fonctionnement et à quel point la politique adoptée n'aurait pas réussi à atteindre son but.

Le mode d'évaluation ex post peut être envisagé avec les méthodes expérimentales permettant de voir si un groupe de personnes ayant bénéficié d'un programme donné comparé à un autre groupe qui n'auraient pas eu avantage du programme et voir les conséquences possibles sur leur insertion professionnelle.

Les programmes en Tunisie sont, en effet, très nombreux et pourtant le problème du chômage est encore un des handicaps majeurs des gouvernements qui se succèdent depuis la révolution. Sachant que les programmes en place sont pour la plus part existants depuis plusieurs années et que le chômage prend une dimension structurelle importante, il serait peut-être plus adéquat qu'on songe à mettre en place un système d'évaluation de ces programmes et plus globalement de la politique dans son ensemble. Chose qui permettrait éventuellement d'éviter à ce que les dépenses budgétaires allouées pour soutenir les politiques actives de l'emploi ne soient effectuées en vain.

1. Etat des lieux de la situation en Tunisie

1.1 Le marché du travail tunisien

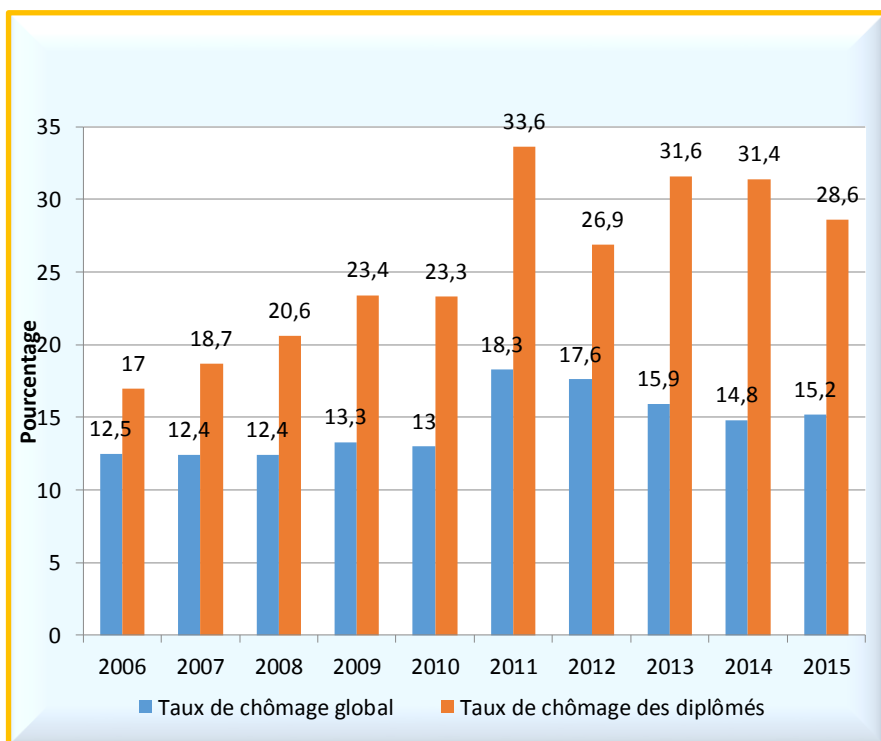
Dans cette section nous limiterons notre attention aux deux faits suivants : le chômage d'un côté et la création d'emploi en Tunisie de l'autre. L'objet de ce chapitre sera de mettre en évidence les procédures d'évaluation d'impact des PAE.

1.1.1 L'évolution du chômage

On peut considérer que le phénomène du chômage s'est aggravé suite aux bouleversements connus par la Tunisie depuis 14 janvier. Jusqu'aux années

2010, le taux de chômage s'est stabilisé autour de 13%, le pays a pu maîtriser le flux additionnel annuel de main-d'œuvre qui s'est élevé à, à peu près, 70000 nouveaux demandeurs d'emploi, majoritairement diplômés du cycle supérieur.

Figure 5-1: Evolution du chômage en général et parmi les diplômés, Tunisie, 2006-2015



Source : D'après les données de l'INS

La *figure 5.1* relative au taux de chômage global et à celui des diplômés fait apparaître un pic en 2011 de l'ordre de 18,3% suite à la fermeture massive d'unités productives (nationales et internationales). Cette hausse s'est réduite durant les années suivantes (2012-2015) pour passer à 17,6% en 2012, 15,9% en 2013, 14,8% en 2014 et se stabiliser autour de 15%, en 2015.

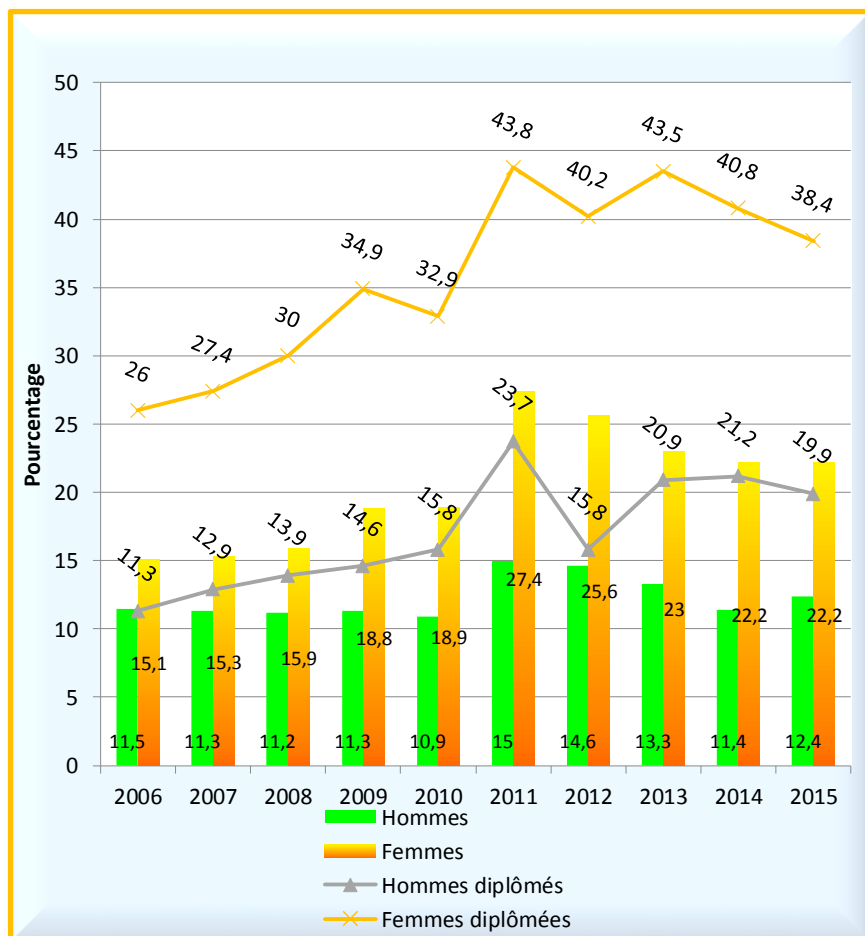
Cette figure met en évidence la hausse remarquable du taux de chômage des diplômés durant la même période 2006-2015 dont le taux avoisinait 34%, en 2011. Abstraction faite des récents bouleversements, ce taux n'a pas baissé en dessous de 20% depuis plusieurs années. Cela étant dû en grande partie aux défaillances du système éducatif qui s'est voulu plus quantitatif que qualitatif.

En faisant la distinction par genre au niveau des sans-emplois, il apparaît clairement que les femmes constituent le groupe le plus touché. La *figure 2* met en lumière le décalage à la fois entre les chômeurs en général et les diplômés en particulier. Pour ce qui est du chômage global, la distinction par sexe révèle un décalage de deux points en 2006 et 2007 pour se retrouver avec un écart de plus en plus important durant la période 2009-2015. En 2009, l'aggravation de l'écart est justifiée par l'avènement de la crise financière et ses retombées sur l'économie nationale. Cependant, il importe de remarquer que le taux de chômage des hommes n'a quasiment pas bougé durant la même période. L'explication qui pourrait être donnée à ce niveau étant la vulnérabilité plus importante des femmes qui sont généralement les plus affectées par la conjoncture économique. Une tendance explicite de la stabilité du taux de chômage des hommes durant la période 2006-2015 alors que celui des femmes a connu des fluctuations plus au moins profondes qu'il s'agisse des retombées de la crise financière de 2008-2009 ou de la révolution

tunisienne de 2011. Ne serait-il pas ici un facteur qui devrait être pris en considération lors de l'établissement des PAE ?

Par ailleurs, la *figure 5.2* distingue entre les diplômés chômeurs hommes et les diplômées chômeuses femmes. L'écart est assez clair puisque les deux courbes représentatives sont beaucoup plus éloignées l'une de l'autre que ce qu'a été le cas pour les taux de chômage en général. Les taux de chômage des diplômés hommes ou femmes ont quasiment suivi le même rythme d'évolution du chômage en général. De la sorte, deux pics ont marqué ladite évolution. Le premier se situe en 2009 où le taux de chômage des femmes diplômées a atteint 35% alors que celui des hommes n'a pratiquement pas bougé. Le deuxième pic se situe en 2011 et concerne aussi bien les diplômés hommes que les diplômées femmes dont les taux de chômage ont atteint pour les premiers 23,7% et 44% pour les secondes. Encore une fois, la population féminine apparaît comme étant la population la plus vulnérable et est touchée de plein fouet par les conséquences des troubles survenus au lendemain du 14 janvier 2011.

Figure 5-2: Evolution du chômage selon le sexe, Tunisie, 2006-2015



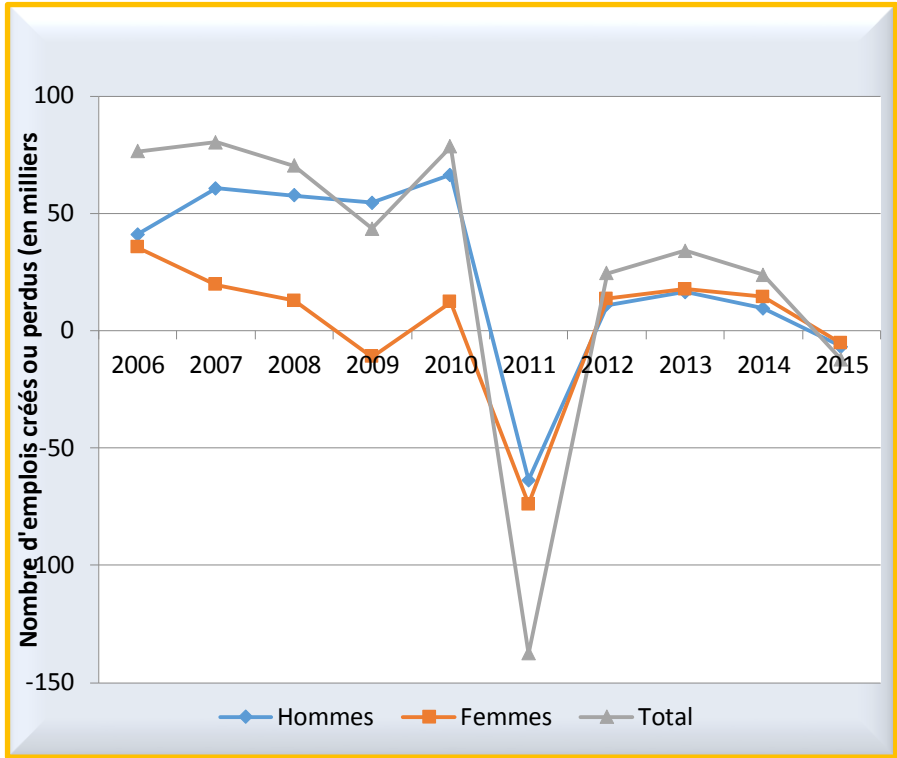
Source : D'après les données de l'INS

1.1.2 L'évolution des créations d'emplois

Le fait le plus significatif est la chute des créations d'emplois en 2011, avec un effet accentué au niveau des femmes. En effet, la figure 3 montre qu'après une création de près de 80 milles nouveaux postes en 2007 dont 60 milles pour les hommes et 20 milles pour les femmes, le nombre a chuté en 2008 (70 milles) et encore plus en 2009 (43 milles). Au niveau des femmes, 2009 a été marquée par des pertes plutôt que des gains, puisque près de 11 milles femmes se sont trouvées sans emploi dû essentiellement à la crise financière de 2008.

Le fait saillant se situe dans le passage de 2010 à 2011 où le nombre d'emplois créés qui était de l'ordre de 78.500 en 2010 est passé à -137.600 soit une perte de plus de 137 milles emplois répartis entre 63 milles du côté des hommes et 74 milles du côté des femmes. Ce qui confirme le phénomène précédemment décrit.

Figure 5-3: Evolution des créations d'emploi selon le sexe, Tunisie, 2006-2015



Source : D'après les données de l'INS

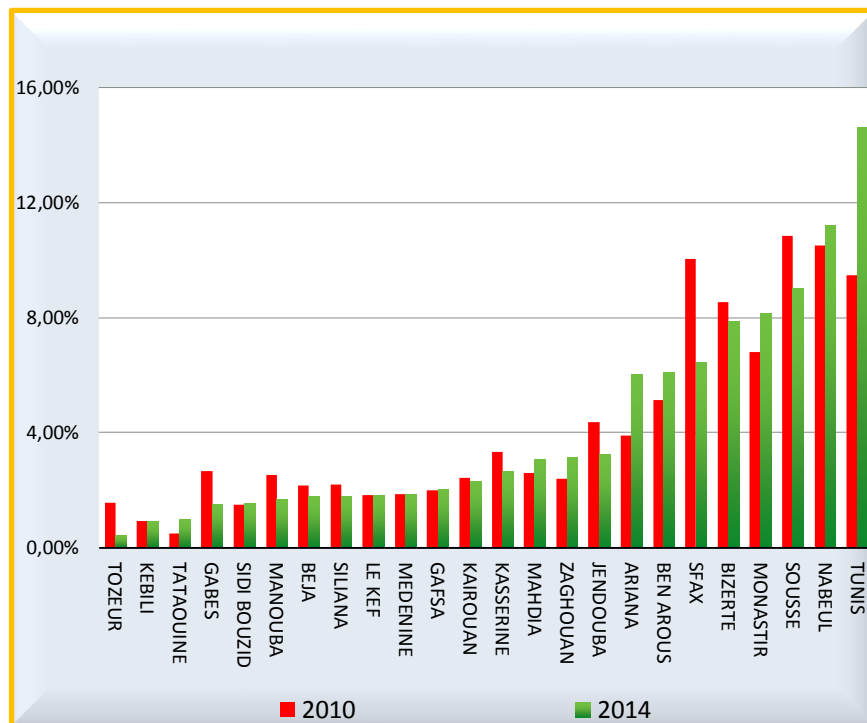
Entre 2014 et 2015, il y a eu une baisse du nombre des emplois créés en Tunisie qui s'est traduite par une perte sèche en termes d'emplois. Cette baisse était attendue puisqu'elle résulte des attentats du musée du Bardo (mars 2015) et de Sousse (juin 2015) dont les retombées ont été néfastes pour le tourisme tunisien. Plusieurs hôteliers ont été obligés de fermer leurs unités

touristiques ce qui a engendré la perte d'un nombre important d'emplois dans le secteur.

Au niveau des gouvernorats, les écarts existent et sont assez explicites surtout lorsqu'on se déplace du Nord vers le Sud et de l'Est vers l'Ouest. La figure 4 présente la part des placements effectués en termes d'emploi sur deux périodes distinctes : 2010 (avant la révolution) et 2014 (après la révolution). La première constatation est que dans la quasi-totalité des cas, les parts des placements survenus en 2010 dépassent de loin ceux de 2014, avec quelques exceptions près qui concernent essentiellement les gouvernorats du Grand Tunis excepté la Manouba (Tunis, Ariana, Ben Arous), suivi des gouvernorats de Monastir, Nabeul, Zaghouan et Mahdia.

En dehors desdites exceptions, le nombre de placements en général est très important dans les grandes villes côtières et baisse en allant vers les gouvernorats du Nord-ouest et du Sud. Cette disparité régionale d'avant révolution n'a pas été atténuée trois ans après. Cela ne fait que confirmer une fois de plus la nécessité de prendre en considération des caractéristiques discriminatoires (genre, région) lors de la confection des PAE afin de favoriser les groupes sociaux les plus défavorisés du pays.

Figure 5-4: Part de chaque gouvernorat dans les placements sur le marché du travail, Tunisie, 2010-2014



Source : D'après INS, 2013

Sachant que ces phénomènes (fluctuation du taux de chômage et des placements sur le marché du travail) ne sont pas propres à une période particulière, mais corrélés à la conjoncture socio-économique et politique, il a été nécessaire d'adopter des PAE. Une batterie de programmes a été déployée depuis les années 1980 visant une large variété de la population

active à la recherche d'emploi. C'est ce que qui fera l'objet de la section suivante.

2. Politiques Actives d'Emploi en Tunisie

Les PAE opérant en Tunisie visent l'insertion de tous les jeunes sur le marché du travail, qu'ils soient diplômés ou non. Pour cela, nous présenterons les PAE administrées par l'Agence Nationale pour l'Emploi et le Travail Indépendant (ANETI) et relevant du MFPE.

Le tableau 1 ci-dessous donne une présentation explicite de tous les programmes d'insertion professionnelle avec leurs objectifs et caractéristiques tels que le type de bénéficiaires et les avantages qu'ils peuvent en tirer ainsi que la durée du programme. Le nombre de bénéficiaires ventilé par sexe figurera uniquement pour certains programmes (statistiques non disponibles pour certains programmes nouvellement créés dans certains cas).

Il importe de souligner que les programmes d'emploi en Tunisie n'ont pas été une exclusivité des institutions publiques représentées par leur ministère de tutelle à savoir le MFPE. Certaines initiatives ont été commanditées par des organismes internationaux tels que le Système des Nations Unies (SNU) en Tunisie qui a cosigné, avec le gouvernement tunisien, le Plan Cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement (UNDAF) 2015-2019³⁵ et ce le 21 mars 2014. Par le biais de l'UNDAF, le SNU s'est engagé à apporter son appui et son expertise technique pour, entre autres, créer de nouvelles opportunités d'emploi et d'entrepreneuriat pour les jeunes diplômés dans

³⁵« Les principales réalisations du Système des Nations Unies en Tunisie depuis la révolution: 2011-2014 », Tunis, Avril 2015

des domaines innovants et à haute valeur ajoutée (i.e. les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication).

Par ailleurs, le Conseil des Analyses Economiques a proposé en juillet 2015 un dispositif de relance de l'économie à travers le Pacte Social et Fiscal pour l'Emploi (PSFE). Le but principal dudit pacte étant de baisser le coût du travail par le biais de la réduction des cotisations sociales de l'employeur. C'est une forme d'incitation au recrutement d'un nombre important de demandeurs d'emploi pour alléger le problème du chômage³⁶. La réduction des cotisations patronales se fera selon un pourcentage $x\%$. En contrepartie, l'entreprise s'engage à recruter un nombre N de nouveaux salariés. x et N sont déterminés par référence à certains critères telle que la taille de l'entreprise. La question ici est de savoir si l'accroissement du nombre de travailleurs pourrait améliorer, outre la compétitivité en termes de prix d'offre, la productivité du facteur travail au sein de l'entreprise. Il est fort probable que devant une baisse du coût du travail le prix de vente baissera également. Mais, est-ce que cela ne se fera pas au détriment de la qualité surtout qu'avec un nombre de plus en plus important de travailleurs, la productivité du travail risque de baisser ? Notre dernière question se rapporte à la mise en évidence d'un mécanisme d'évaluation d'impact du PSFE : Quelle est la méthodologie et la périodicité de l'évaluation d'impact qui a été conçue dans le cadre du pacte ? Un travail de simulation a déjà été réalisé dans ce cadre à l'aide de la version modifiée du modèle MIRAGE³⁷

³⁶ Al-Rajhi Taoufik et Bchir Hédi (2015), « Le pacte social et fiscal pour l'emploi : une relance par l'offre » in *Notes du Conseil d'Analyses Economiques*, N°1, juillet, 2015.

³⁷ MIRAGE : *Modelling International Relationships in Applied General Equilibrium* est un modèle d'équilibre général calculable destiné à l'analyse des politiques commerciales

(Al-Rajhi et Bchir, 2015) mais qu'en est-il de l'évaluation à mi-parcours et de celle ex-post du PSFE ?

D'autres initiatives ont vu le jour essentiellement après la vague des manifestations des chômeurs en janvier 2016. Cela a urgé le gouvernement, certaines composantes de la société civile et des chercheurs en la matière ont proposé des idées pour sortir de la crise mais cela n'a pas fait l'objet d'actions concrètes jusqu'à aujourd'hui. Ainsi, ce que nous avons pu retenir de cette épreuve, c'est qu'une approche participative devrait être adoptée pour sortir de la crise. Sans l'implication de tous les acteurs et de toutes les composantes de la société, il est difficile de pouvoir faire face à ce problème de chômage qui ne cesse de s'enraciner.

Tableau 5-1: Description des programmes d'insertion professionnelle délivrés par les services publics

Programme	Objectifs	Type de bénéficiaires	Bénéficiaires(2014)	Durée	Avantages
<u>Stage d'initiation à la vie professionnelle (SIVP)</u>	<ul style="list-style-type: none"> Assister les stagiaires à acquérir les compétences nécessaires leur permettant de mieux intégrer le marché du travail. Du côté des employeurs, il s'agit d'une assistance financière visant à les aider à recruter du personnel qualifié au moindre coût. 	<p>Ils doivent être :</p> <ul style="list-style-type: none"> de nationalité tunisienne primo-demandeurs d'emploi titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur ou d'un diplôme équivalent, depuis au moins six mois inscrits auprès d'un bureau de 	<p>65.668 bénéficiaires avec un taux de féminisation de l'ordre de 66,1 %</p> <p>Les contrats SIVP signés en Tunisie en 2014 représentent 55% de la totalité des contrats signés, tous programmes confondus.</p>	<p>La durée initiale du stage étant fixée à 12 mois, avec une possibilité de la rallonger de 12 mois additionnels</p>	<ul style="list-style-type: none"> L'ANETI paye une allocation mensuelle de 150 Dinars Tunisiens (DT) au stagiaire qui aura reçu, en plus, une indemnité de la part de son employeur qui ne doit pas être inférieure à 150 DT. En outre, les stagiaires sont en mesure de bénéficier de sessions de formation

		L'emploi et du travail indépendant			complémentaires après l'accord de l'entreprise d'accueil. C'est l'ANETI qui prend en charge le coût de formation du stagiaire plafonné à 900 DT dans une limite maximale de 200 heures durant la durée du contrat.
<u>Contrat d'Insertion des Diplômés de l'Enseignement Supérieur (CIDES)</u>	Permettre aux diplômés de l'enseignement supérieur d'acquérir les qualifications professionnelles en alternance entre une entreprise privée et une structure de formation publique ou privée	Les bénéficiaires doivent être : <ul style="list-style-type: none"> de nationalité tunisienne titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur ou d'un diplôme équivalent 	120 bénéficiaires où les filles sont majoritaires avec 66,66% de l'effectif total	Une année et ce conformément à un programme de formation spécifique arrêté à cet effet entre l'entreprise	<ul style="list-style-type: none"> L'ANETI paye une allocation mensuelle de 150 Dinars Tunisiens (DT) au stagiaire L'ANETI indemnise les stagiaires qui résident hors du gouvernorat où est

		<ul style="list-style-type: none"> • au chômage pendant une période ayant excédé trois années à partir de la date d'obtention de leurs diplômes • inscrits auprès d'un bureau de l'emploi et du travail indépendant 		d'accueil, le stagiaire et l'ANETI	implantée l'entreprise d'accueil par un montant plafonné à 50 DT pendant toute la durée du contrat. <ul style="list-style-type: none"> • L'ANETI prend en charge la formation du stagiaire à hauteur de 1800 DT dans une limite maximale de 400 heures durant toute la durée du contrat. • Le stagiaire reçoit, en plus, une rémunération de la part de son employeur qui ne doit pas être inférieure à 150 DT.
<u>Le Contrat Emploi-Solidarité (CES)</u>	Faciliter l'insertion des différentes catégories des demandeurs d'emplois dans la vie active	Toutes les catégories des demandeurs d'emploi peuvent en bénéficier, sous		<ul style="list-style-type: none"> • Trois ans dans le cas de jeunes diplômés de 	<ul style="list-style-type: none"> • Une indemnité mensuelle comprise entre 150 et 250 DT pendant

		<p>réserve que le stagiaire soit inscrit auprès d'un bureau d'emploi</p>		<p>l'enseignement supérieur ou équivalent.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une année pour ceux ayant un niveau inférieur 	<p>une période maximale de trois ans pour les jeunes diplômés de l'enseignement supérieur ou ayant des diplômes équivalents</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une indemnité mensuelle ne dépassant pas 130 DT pendant une période maximale d'une année pour les jeunes dont le niveau d'instruction ne dépassant pas le baccalauréat • Une indemnité mensuelle ne dépassant pas 300 DT pendant une durée maximale d'une année pour les encadreurs opérant dans le cadre de ce programme
--	--	--	--	--	--

<p><u>Le programme de prise en charge par le Fonds National de l'Emploi (FNE) de la contribution patronale au régime légal de sécurité sociale</u></p>	<p>Encourager le secteur privé à recruter les diplômés de l'enseignement supérieur en vue d'améliorer le taux d'encadrement des entreprises</p>	<p>Les entreprises qui :</p> <ul style="list-style-type: none"> • exercent des activités à haute valeur ajoutée et à fort contenu de savoir • ne sont pas installées dans les zones d'encouragement au développement • ne doivent pas avoir dépassé trois années depuis leur entrée en activité. <p>Les recrues qui sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> • nouvellement placés dans l'entreprise • de nationalité tunisienne • primo demandeurs d'emploi • diplômés de l'enseignement supérieur. 		<p>La prise en charge est prévue pour une période de sept ans</p>	<p>Le FNE prend en charge la contribution patronale au régime légal de sécurité sociale relative aux salaires versés au titre des nouveaux recrutements des primo demandeurs d'emploi titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur.</p> <p>Le taux de la prise en charge est fixé comme suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 100% la première et la deuxième année • 85% la troisième année • 70% la quatrième année • 55% la cinquième année
--	---	--	--	---	---

					<ul style="list-style-type: none"> • 40% la sixième année • 25% la septième année
<u>Programme d'Encouragement à l'Emploi (PEE)</u>	Aider les demandeurs d'emploi, diplômés de l'enseignement supérieur, à identifier et à élaborer leur projet professionnel en vue de leur insertion sur le marché du travail	A l'exception des diplômes nationaux de doctorat, en médecine dentaire, pharmacie, médecine vétérinaire, le diplôme national d'ingénieur (excepté les spécialités agricoles) et d'architecture, tous les autres diplômes sont concernés par ce programme. En plus, les diplômés des Centres de Formation Professionnelle titulaires d'un Brevet de Technicien Supérieur homologué En 2014, de nouvelles conditions sont	39.125 bénéficiaires dont 71,2% des femmes	12 mois non renouvelables.	<ul style="list-style-type: none"> • la couverture sociale du stagiaire durant la période de son stage, • une indemnité mensuelle comprise entre 100 et 200 DT durant cette même période. • une deuxième indemnité d'insertion de 600 DT est octroyée au bénéficiaire recruté par une entreprise privé pendant le premier semestre du contrat de stage.

		introduites : La réduction de l'âge du candidat (de 28 à 26 ans). L'élimination de la condition d'inscription régulière auprès d'un bureau de l'emploi et du travail indépendant pendant une période d'au moins 3 mois			
<u>Programme d'Accompagnement des Promoteurs des Petites Entreprises (PAPPE)</u>	<ul style="list-style-type: none"> Assister les jeunes entrepreneurs dans l'identification de l'idée de leur projet et l'élaboration de son plan d'affaire Accompagner les promoteurs des petites entreprises dans la gestion de leurs projets ainsi que dans les domaines techniques nécessaires à leurs créations 	Tout individu désirant créer une entreprise y compris les jeunes diplômés.		Les stages pratiques relatifs au programme sont d'une année	<ul style="list-style-type: none"> une indemnité mensuelle d'un montant de 150 DT pour les titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur et de 80 DT pour les autres niveaux d'enseignement et de formation. l'Etat prend en charge certains coûts de formation et d'assistance

					technique selon un barème bien déterminé
<u>Contrat d'Adaptation et d'Insertion Professionnelle (CAIP)</u>	Permettre au bénéficiaire d'acquérir des qualifications professionnelles conformes aux exigences d'une offre d'emploi présentée par une entreprise privée et qui n'a pas été satisfaite	<ul style="list-style-type: none"> • Les demandeurs d'emploi non titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur. • Les inscrits auprès d'un bureau de l'emploi et du travail indépendant 	36.780 où les filles sont majoritaires avec 67,8%	Une période maximale de 12 mois	<p>L'ANETI prend en charge:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le coût de la formation du stagiaire plafonné à 700 DT dans une limite maximale de 400 heures durant la durée du contrat. • Le paiement d'une indemnité mensuelle d'un montant de 100 DT au stagiaire, et ce durant toute la durée du contrat. <p>L'entreprise octroie obligatoirement au stagiaire une indemnité complémentaire mensuelle durant toute la durée du</p>

					contrat dont le montant ne peut être inférieur à 50 DT
<u>Contrat de Réinsertion dans la Vie Active (CRVA)</u>	Permettre aux travailleurs ayant perdu leurs emplois d'acquérir de nouvelles compétences conformes aux exigences d'un poste d'emploi préalablement identifié au sein d'une entreprise privée	Les travailleurs ayant perdu leur emploi, tels que : <ul style="list-style-type: none"> • des travailleurs permanents ayant perdu leur emploi pour des motifs économiques ou techniques ou suite à la fermeture définitive, subite et illégale des entreprises qui les employaient; ou bien, • des travailleurs non permanents ayant perdu leur emploi pour des motifs économiques ou techniques ou suite à la fermeture définitive, subite et 	482 stagiaires ont bénéficié du CRVA en 2014. Les filles sont majoritaires avec 82,15%	Une durée maximale de 12 mois	L'ANETI prend en charge: <ul style="list-style-type: none"> • Les dépenses d'adaptation des bénéficiaires dans la limite maximale de 200 heures, • Le coût de la formation du stagiaire plafonné à 900 DT dans la limite maximale de 200 heures durant la durée du contrat. • Une indemnité mensuelle dont le montant est de 200 DT durant toute la durée du contrat • Une couverture sociale.

		illégale des entreprises qui les employaient et ayant exercé durant une période minimale de trois années au sein de la même entreprise qui a procédé à leur licenciement.			L'entreprise d'accueil verse au stagiaire une indemnité complémentaire mensuelle durant la durée du contrat dont le montant ne peut être inférieur à 50 DT.
<u><i>FORSATI</i></u> 1 ^{ère} Phase a été lancée en janvier 2016 2 ^{ème} Phase sera lancée en janvier 2017	<ul style="list-style-type: none"> Accompagner les jeunes demandeurs d'emploi dans le lancement de projets professionnels qui doivent être en harmonie avec leurs compétences et les besoins du marché de l'emploi et les qualifications du demandeur d'emploi. 	<p>Les personnes les plus vulnérables et dont l'intégration sur le marché du travail est difficile sont prioritaires.</p> <p>Le demandeur d'emploi doit être activement à la recherche d'un emploi et ayant été enregistré</p>	<p>La première phase a prévu cibler 50.000 jeunes (D'après les dernières statistiques : 85.000 jeunes en ont bénéficié³⁸).</p> <p>La deuxième phase ciblera 120.000</p>		Les bénéficiaires recevront une allocation mensuelle de 100 DT pour couvrir leurs dépenses de base et une couverture de santé.

³⁸Propos du ministre de la formation professionnelle et de l'emploi lors d'un colloque national organisé le 26 février 2016.

	<ul style="list-style-type: none"> Faciliter le passage d'une simple médiation administrative entre les offreurs et les demandeurs d'emploi à un rapprochement réel entre eux 	<p>ou actualisé son inscription dans les bureaux d'emploi et du travail indépendant (BETI) au moins une fois au cours de 2015.</p> <p>L'insertion se fait progressivement par ordre de mérite.</p>	demandeurs d'emploi.		
--	--	--	----------------------	--	--

<p><u>Chèque d'amélioration de l'employabilité</u></p> <p>Programme nouvellement créé</p>	<p>Attribuer aux demandeurs d'emploi des qualifications et des aptitudes pratiques à travers des actions d'accompagnement, de formation complémentaire et d'adaptation professionnelle.</p> <p>Deux composantes du programme sont en phase d'expérimentation, à savoir : i) les sessions de formation, d'adaptation ou de réadaptation en vue de satisfaire les besoins des différents secteurs économiques identifiés au préalable. ii) les stages pratiques au sein du secteur privé ou associatif.</p>	<p>Pour les bénéficiaires de la première composante : ils doivent être des demandeurs d'emploi de nationalité tunisienne et inscrits aux BETL.</p> <p>Pour la deuxième composante : il suffit que le demandeur d'emploi ait déjà bénéficié de la première composante.</p>			<p>Les avantages accordés aux bénéficiaires des deux composantes sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> • une indemnité mensuelle de 200DT pour les diplômés de l'université ou les titulaires d'un brevet de technicien supérieur • une indemnité mensuelle de 100DT pour les autres participants.
---	---	---	--	--	--

Source : www.emploi.nat.tn

3. Pratiques d'évaluation des PAE, dans le monde

A l'échelle internationale, les études d'évaluation d'impact des politiques d'emploi sont plutôt nombreuses et touchent à plusieurs aspects des étapes et méthodologies de l'évaluation. Les avancées ont été remarquables surtout en termes de réalisations et d'outputs principalement au niveau des jeunes primo-demandeurs.

Heckman et al. (1999) ont recensé près de 75 études d'évaluation élaborées au sein des Etats Unis d'Amérique (USA) et d'autres pays. Greenberg et al. (2003) à leur tour ont repéré 31 évaluations de programmes financés par l'Etat et destinés aux plus démunis aux USA. Plus encore, Kluve (2006) a mis l'accent sur près de 100 programmes et a récapitulé les réalisations de ces PAE à l'échelle de l'Europe où parmi les pays concernés on trouve l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, l'Estonie, l'Allemagne, l'Italie, la France, etc.

A l'échelle internationale, deux approches sont utilisées dans les travaux d'évaluation des PAE (Card et al. 2010). Tout d'abord, dans les pays anglo-saxons, l'Allemagne, la Suisse et l'Autriche, la méthode utilisée se base sur des données administratives longitudinales qui traitent de l'emploi et/ou des revenus des participants tout en mettant en place un groupe de contrôle. Dans ce type d'études, les effets du programme sont mesurés en termes de probabilité d'emploi à une certaine date après la fin du programme.

Ensuite, la deuxième méthode utilisée par les pays nordiques se base sur un modèle de durée (*duration model*), et sont relatives à la durée de la période en état de *chômage formel*. En fait, le temps qui sépare le moment où l'individu accède au marché du travail en tant que demandeur d'emploi, de l'instant où il peut décrocher un emploi (*Exit rate*) est la variable calculée qui révélera

le temps d'attente dans la file des chômeurs. Il suffira par la suite de comparer les *Exit rates* relatifs à deux groupes d'individus : ceux ayant participé au programme en question (groupe de traitement) et ceux qui ne l'ont pas fait (le groupe de référence/ de contrôle).

Cela étant, l'*Exit rate* a été traité dans certains cas comme étant l'accès à un poste d'emploi, mais, dans d'autres comme étant n'importe quel évènement pouvant être la raison de l'écart (tel que le mariage pour les filles³⁹). Ceci signifie que le fait de considérer le travail comme étant la raison de l'exit n'est pas toujours crédible. D'ailleurs, Card et al (2010) argumente avec le cas suédois où près de 50% des gens ayant quitté le chômage vers d'autres situations autres que le travail (mariage, études, etc.) s'y sont retrouvés plus tard.

4. La pratique de l'évaluation en Tunisie

Heckman est parmi les pionniers dans la littérature du développement des méthodes d'évaluation de l'impact des PAE depuis plus de 15 ans (Card et al. 2010). D'après Crépon, Ferracci et Lequien⁴⁰, l'évaluation doit être égale à la différence entre la situation des individus traités par la PAE et la situation des individus non traités. Mais de façon plus précise, Crépon, Ferracci et Lequien finissent par conclure que le véritable effet de la PAE n'est autre que la différence entre la situation des individus traités par la PAE et la situation de ces mêmes individus s'ils n'avaient pas été concernés par la PAE.

Les PAE en Tunisie ont fait l'objet de plusieurs travaux de suivi de la part, principalement de l'ONEQ qui, périodiquement, publie un rapport mettant en évidence les réalisations des PAE. Ces rapports comportent

³⁹Pour cela l'aspect genre doit être pris en considération.

⁴⁰Document en ligne, année inconnue

essentiellement des tableaux où figurent le nombre de contrats signés dans le cadre des programmes en vigueur. Lequel nombre est défalqué entre le nombre de stages abandonnés/résiliés, le nombre de stages achevés et le nombre de stagiaires retenus (insérés) et ayant signé un contrat avec l'entreprise d'accueil (ONEQ, 2014).

D'autres travaux qui se sont voulus évaluateurs des PAE n'ont pas dépassé le stade de suivi statistique (Mathlouthi et Mezouaghi, 2006 ; MFPE et Banque Mondiale, 2009 ; Zouari, 2014). Ils ont analysé les données émanant de l'ANETI tout en mettant en évidence, statistiquement parlant, les réalisations des programmes d'emploi sans pour autant pouvoir rentrer dans le vif du sujet et faire une évaluation d'impact proprement dite.

Il faut reconnaître que les données qui permettraient de faire l'évaluation des politiques publiques ne sont pas accessibles au public ; il a toujours été problématique d'avoir des données microéconomiques élaborées conformément à une optique d'évaluation d'impact et qui soient accessibles. Néanmoins, des enquêtes périodiques de suivi de l'insertion des diplômés sur le marché du travail sont assurées sans pour autant qu'il y ait exploration poussée en vue d'une évaluation d'impact des PAE. (MFPE et Banque Mondiale, 2009)

Certaines études d'évaluation ont été élaborées par le MFPE concernant le Contrat Emploi Formation (CEF), le SIVP et le Fond d'Initiation et d'Adaptation Professionnelle (FIAP).

Un travail qui a été jugé d'une grande envergure et considéré comme unique en son genre, en Tunisie.

Cette évaluation avait un triple objectif. D'abord, il fallait évaluer les programmes étant donné leurs réalisations. Ensuite, élaborer des

propositions pour améliorer la performance. Et enfin, identifier des indicateurs qui permettront l'évaluation d'actions futures. (MFPE, 1999)

5. Méthodes appliquées

Il s'agit d'une évaluation ex-post dont la méthodologie suivie a consisté tout d'abord à assurer quatre types d'enquêtes conduites auprès des stagiaires bénéficiaires des programmes, stagiaires non bénéficiaires des programmes, entreprises qui ont bénéficié des programmes et, enfin, des entreprises témoins n'ayant pas bénéficié des programmes. Des indicateurs ont été identifiés afin de mener dans les meilleures conditions possibles l'évaluation. Ces indicateurs sont adaptés aux objectifs et populations cibles de chaque programme.

A titre d'exemple, et en ce qui concerne le FIAP, les indicateurs proposés pour l'étude étaient⁴¹ :

- L'amélioration de l'employabilité des jeunes
- La baisse du taux de chômage
- L'acquisition et l'amélioration de qualifications professionnelles
- L'insertion dans une entreprise
- La stabilisation de l'emploi
- La satisfaction des besoins des entreprises en matière de production et de productivité
- La résolution des problèmes des entreprises en difficulté

A la lumière des indicateurs préétablis et d'après les questionnaires utilisés, il apparaît que les informations collectées que ce soit du côté des stagiaires ou des entreprises soient de nature à fournir des informations assez

⁴¹ MFPE, 2000b

exhaustives. Pour ce qui est des individus, on s'interroge sur leurs profils personnels (âge, sexe, état matrimonial, etc.), leurs caractéristiques socio-économiques, leurs cursus de formation, etc. Pour les entreprises, les détails collectés sont aussi spécifiques et concernent les caractéristiques en termes de localisation, type (public/privé ; à caractère administratif ou commercial et industriel), cadre juridique, secteur d'activité, nombre d'employés, etc. Par ailleurs, les questionnaires s'intéressent aux services présentés par les BETI et ce à travers les feedbacks collectés de la part aussi bien des stagiaires que des entreprises. De plus, il a été question du temps alloué à la gestion des programmes. Par exemple, il a été révélé que la part du temps alloué au programme SIVP 1⁴², par rapport à la masse du temps disponible⁴³ est inférieure à 3%.

5.1 Cas de l'évaluation du meilleur plan d'affaires

Le concours « Meilleur plan d'affaire : Entreprendre et gagner » a été lancé durant l'année universitaire 2009/2010. Sont ciblés les étudiants en dernière année de licence appliquée, c'est à dire l'année d'obtention du diplôme dans le cadre du système LMD (Licence, Master, Doctorat). Près de 850 candidats sur les 1702 étudiants intéressés par le programme ont été retenus (Banque Mondiale et MFPE, 2012). Dès la mise en place du programme, l'évaluation d'impact a été programmée afin de vérifier dans quelle mesure le programme aurait atteint ou non ses objectifs. Actuellement, une deuxième

⁴² Le SIVP1 est un programme destiné aux diplômés de l'enseignement supérieur mais qui n'est plus opérationnel puisque avec le SIVP2, qui de même n'est plus opérationnel, ont été remplacés par le SIVP précédemment décrit.

⁴³ Il s'agit de la masse du temps disponible et correspondante au temps de travail effectif qui a été estimé à près de 35 millions de minutes au moment de la préparation du rapport ((MFPE, 2000)

enquête est en train d'être réalisée auprès des bénéficiaires du programme pour connaître son impact quatre ans après son lancement.

L'objectif de l'évaluation du concours étant de déterminer si le programme avait un impact positif en termes de promotion du travail indépendant, du développement de la culture entrepreneuriale outre l'emploi des diplômés de l'université. Autrement dit, le but étant d'analyser l'impact causal du programme sur les indicateurs d'emploi ainsi que d'autres indicateurs de résultat. L'impact sera ainsi reflété par la différence entre les indicateurs de résultats auprès d'un groupe de bénéficiaires (ou groupe de traitement) et un groupe de contrôle sélectionné au préalable et devant avoir les mêmes caractéristiques que le groupe de traitement, exception faite de sa participation au programme.

Ainsi, deux types de données ont été recueillis pour pouvoir entamer la phase d'évaluation d'impact. La première série de données est relative aux caractéristiques enregistrées durant la période de référence, à savoir entre décembre 2009 et février 2010. Ensuite une deuxième série établie suite à l'enquête menée entre avril et juin 2011, soit 9 à 12 mois après la fin de l'année universitaire. Cette deuxième enquête est une sorte d'entretiens en face à face où les deux groupes sont concernés, groupe de traitement et groupe de contrôle. Les questions couvrent principalement, les caractéristiques socio-économiques telles que l'expérience professionnelle, les emplois précédemment occupés, les méthodes de recherche de travail, etc.

Ce qu'il faut remarquer à ce niveau c'est la périodicité des entretiens avec les bénéficiaires du programme. Collecter les données une année après le démarrage du programme est certes intéressant, cependant, la continuité est demandée dans ce genre de pratiques afin de relever les éventuelles lacunes

et de mettre en valeur les bonnes pratiques, s'il y en a, et d'essayer de procéder au développement du programme au profit des futures promotions de diplômés. Le suivi aurait dû être assuré à travers une, voire deux enquêtes après une période de temps comprise entre 3 et 5 ans.

5.2 Evaluation des réalisations du SIVP dans le recrutement des jeunes diplômés

Le SIVP, représente l'un des programmes d'emploi ayant accaparé le plus d'attention depuis sa création en 1987. Il a par ailleurs, fait l'objet d'un travail d'évaluation d'impact assuré par la BAD en 2012. En effet, il s'agit d'une étude menée sur la base des données issues des enquêtes de suivi des diplômés de 2004 qui ont été interviewés à deux reprises : en 2005 et 2007. Les questionnaires interrogent les diplômés sur les caractéristiques sociodémographiques et collectent des données relatives au marché du travail. L'objectif de l'étude était de tester la relation entre le fait de bénéficier du SIVP et un ensemble de réalisations sur le marché du travail. Une variété de techniques d'estimation a été utilisée telle que la méthode des moindres carrés ordinaires ainsi que divers algorithmes d'appariement.

Les résultats issus de cette étude révèlent que le SIVP a un impact positif sur la probabilité d'obtenir un emploi, essentiellement pour les plus vulnérables (les femmes, les originaires des zones défavorisées, etc.). Les bénéficiaires du SIVP sont moins susceptibles d'obtenir un emploi dans les grandes firmes mais ils ont plus de chance de travailler dans le secteur privé. Cela paraît tout-à-fait évident vu les avantages financiers accordés aux entreprises recruteuses. Ce sont, essentiellement, les petites et moyennes entreprises qui ont tendance à recruter des diplômés pouvant bénéficier du SIVP, qui dans certains cas représente une condition d'éligibilité.

Cependant, la même étude révèle que le fait de bénéficier du SIVP ne peut pas garantir un type particulier de contrat ou un niveau de salaire spécifique. En fait, le programme ne garantit ni la stabilité dans l'emploi, ni une rémunération en adéquation avec le poste occupé. D'ailleurs, certains bénéficiaires du SIVP se retrouvent avec un salaire moins élevé suite à l'arrêt de la subvention.

Parmi les questions posées dans cette étude, il y a celle qui a essayé de mesurer le degré d'importance de ce programme dans le processus de recrutement des jeunes diplômés en tentant de savoir dans quelle mesure le SIVP a été indispensable dans leur recrutement. L'auteur conclut que même en l'absence du programme, les entreprises auraient recruté le personnel dont elles avaient besoin, résultat confirmé par Zouari (2014). Plus encore, près de 75% des entreprises ayant bénéficié du SIVP l'ont carrément avoué (Banque Mondiale, 2012). Bien que la même question ait été posée lors des travaux d'évaluation d'impact menés par le MFPE, il est à remarquer que le SIVP existe toujours selon, quasiment, la même conception. Ne serait-il pas utile de repenser le schéma selon lequel ce programme, ainsi que d'autres, avaient été conçus ? Cela ne pourrait être possible sans le recours aux travaux périodiques d'évaluation, obligation jusque-là non respectée.

5.3 Nécessité du passage à l'évaluation macroéconomique des politiques d'emploi

D'après ce qui a précédé, les évaluations d'impact, telles qu'elles ont été adoptées, avaient un aspect microéconomique, d'un côté, et ne répondant nullement à une périodicité fixe, de l'autre. En fait, les tentatives ayant eu lieu ont concerné un ou quelques programmes en particulier sans se soucier de toute la politique en vigueur. Nous avons assisté à l'évaluation du SIVP, du CEF, du FIAP, du concours « Meilleur plan d'affaires », etc. sans pour

autant essayer de faire une évaluation d'impact de la politique d'emploi mettant en évidence tous les programmes et politiques actives d'emploi.

Il faudrait reconnaître ce deuxième aspect de l'évaluation puisqu'à partir de l'évaluation des actions/programmes visant l'employabilité des jeunes dans le pays, il est inévitable de passer à l'évaluation de la politique qui n'est rien d'autre que l'ensemble des programmes engagés pour atteindre le même objectif. Evaluer la politique d'emploi dans le pays pourrait être envisagé en recourant à une méthode aussi simple que précédemment utilisée dans l'évaluation de programme d'emploi pris isolément (SIVP, CEF, FIAP). Nous parlons ici de la méthode coût-avantage qui, à notre sens, répond aux exigences d'un travail d'évaluation d'impact. Nous l'avons déjà montré, cette méthode consiste à mettre en évidence, d'un côté, le coût d'un programme et, d'un autre, ses avantages. Les coûts sont représentés par deux composantes principales : en terme financier par les indemnités, subventions et, le cas échéant, exonérations fiscales périodiques dont bénéficient les différentes parties (stagiaires ou nouvelles recrues et entreprises). En fait, en regroupant les programmes et actions, il est possible de calculer la totalité des fonds alloués pour cette fin. En outre, la deuxième composante du coût est celle reflétant le temps alloué par le personnel administratif relevant des institutions de l'Etat impliquées dans l'exécution des différents programmes (MFPE, 2000). Ainsi, en généralisant le calcul des coûts pour passer du niveau microéconomique (chaque programme d'emploi à part) au niveau macroéconomique (la politique d'emploi à l'échelle nationale), nous aurons une idée sur le coût total.

S'agissant maintenant des avantages qui découlent de la politique d'emploi, il est primordial de procéder à l'évaluation des deux types d'avantages : le premier étant d'ordre financier puisqu'il fait allusion à la masse salariale

versée aux jeunes demandeurs d'emploi recrutés à la suite du déploiement des programmes d'emploi en vigueur. Un tel avantage est d'autant plus important que la distribution des salaires constitue une incitation importante à la production puisqu'elle se traduit par un accroissement de la demande sur le marché. Le deuxième avantage étant relié à l'amélioration du taux de placement qui se traduit aussi par une baisse du taux de chômage, objectif principal de la politique en question. Toutefois, il importe de souligner la possibilité d'un accroissement du taux des placements sur le marché du travail à une période donnée suite à des facteurs autres que les PAE. A titre d'exemple, de nouvelles incitations à l'investissement pourraient générer des emplois nouveaux et par conséquent accroître le taux des placements sans que cela ait une relation directe avec les PAE. Un autre exemple étant celui vécu par le secteur public suite à la mise en vigueur du décret-loi N°2011-1 du 19 février 2011 au sujet d'une amnistie générale qui a permis la réinsertion de quelques milliers d'amnistiés dans la fonction publique et accroître par conséquent le taux des placements sans qu'il y ait de relation directe avec les PAE. Pour cela, il faudrait être prudent lors de la lecture des indicateurs dégagés sur le marché du travail.

D'après EVAL⁴⁴, faire une évaluation de la politique d'emploi doit s'accompagner de deux types de questions. Un premier niveau visant à se poser des questions simples telles que : A quoi sert notre action ? A qui profite-t-elle ? Les résultats sont-ils ceux que nous attendions ? etc. Le deuxième type de questions étant plus compliquées telles que : Quelle cohérence, quelle complémentarité par rapport aux acteurs existants ?

⁴⁴ Centre de ressources en évaluation (www.eval.fr)

Quelles seront les effets de la politique à moyen et long terme ? Quel en sera l'impact ? Etc.

C'est justement ce type de questions que l'on doit se poser pour pouvoir s'engager dans une procédure d'évaluation d'impact macroéconomique de la politique publique visant l'allègement du problème du chômage en Tunisie. Il sera par la suite utile de se fixer trois phases d'évaluation, au lieu d'une seule, tel qu'a été le cas auparavant. En plus de l'évaluation ex-post en vigueur dans les quelques travaux d'évaluation d'impact déjà exécutés, il va falloir considérer deux autres vagues d'évaluations : une évaluation ex-ante et une autre à mi-parcours. Pour ce qui est de l'évaluation ex-ante, elle a pour but de vérifier la conformité des objectifs de la politique publique d'emploi aux besoins et enjeux socioéconomiques. L'évaluation à mi-parcours étant de faire un temps d'arrêt et de réflexion quant au bon acheminement de la politique engagée. Dans cette évaluation, il y a possibilité d'analyser les premiers effets d'un programme et si nécessaire de le réorienter en cas de dérapage.

Par le biais de ces trois phases d'évaluations, il est possible d'instituer une tradition d'évaluation d'impact des politiques publiques dans le pays. Cela étant, nous commençons à constater des prémises d'initiatives gouvernementales prenant la question de l'évaluation d'impact des politiques publiques en général et des politiques d'emploi en particulier, au sérieux par l'annonce de la création de l'Instance Générale de Suivi des Politiques Publiques en 2013. A ce stade, nous ne pouvons nous prononcer sur la suite puisque l'initiative demeure dans son état embryonnaire. Cependant quelques questions méritent d'être posées : Est-ce que ladite instance a prévu une stratégie d'évaluation sectorielle ? Quel type de méthode d'évaluation d'impact serait-il utilisé ? L'instance a-t-elle prévu des

enquêtes auprès des bénéficiaires et dans quelle mesure ces enquêtes vont avoir lieu conformément à un calendrier d'exécution bien déterminé et conforme à la périodicité dont on a précédemment parlé ? Comment l'instance voit-elle la coordination avec les différents acteurs impliqués dans les politiques en question (le gouvernement, le secteur privé, la société civile) ? Pourrait-on imaginer des commissions tripartites qui contribueront à l'enrichissement du débat en vue d'une évaluation conforme aux standards internationaux ?

Au vu de ce qui a précédé, nous proposons les étapes qui devront être suivies (dont certaines l'ont déjà été) dans une étude d'évaluation d'impact de la politique d'emploi :

- 1) Spécifier les objectifs à atteindre : Baisser le taux de chômage de x points au bout de t années ; viser une population bénéficiaire en particulier (les femmes, les jeunes issus de régions défavorisées, etc.) ; focaliser sur une zone géographique déterminée (le Nord-ouest, le Sud, etc.). Il est également possible de se poser des questions tel que l'impact d'une politique en une période donnée, c'est l'exemple de plusieurs études, actuellement de plus en plus fréquentes, qui traitent des sujets par référence à la révolution du 14 janvier 2011 (avant et après).
- 2) Afin de répondre aux objectifs mentionnés, il est nécessaire d'assurer un travail de suivi statistique soit par le biais d'enquêtes périodiques ou de suivi assuré par les agences du MFPE (i.e. l'ANETI). Une deuxième possibilité étant la coordination avec les autres établissements de l'Etat pouvant fournir des informations utiles telles que les rémunérations des recrues grâce aux programmes d'emploi, les subventions et exonérations distribuées

aux entreprises bénéficiaires, etc... Le rôle des caisses nationales de sécurité sociale à ce niveau est primordial.

- 3) Pour ce qui est des placements sur le marché du travail, l'INS publie périodiquement les indicateurs du marché du travail qui pourraient contenir de façon explicite les placements assurés ou non par le biais d'un programme d'emploi. Il est donc recommandé à ce niveau de mettre en évidence, que ce soit du côté des entreprises ou des individus enquêtés, des questions sur les avantages accordés aux premières et les mécanismes de recrutement des deuxièmes. Cela renseignera sur la place des PAE dans les placements ayant eu lieu en une période donnée. En plus, des passages périodiques sont fortement soutenus pour pouvoir assurer le suivi des bénéficiaires des PAE et connaître le degré de stabilité dans l'emploi occupé.

A ce propos, il est nécessaire de rendre les données accessibles aux utilisateurs et surtout les chercheurs qui ont tendance à aller chercher l'information, essentiellement quantitative, sans pouvoir se la procurer à temps. L'approche participative que nous avons évoquée précédemment ne pourrait avoir lieu sans la participation dans la confection des politiques au même titre que l'accès à une information fiable et complète.

- 4) En se basant sur les statistiques collectées, en plus du suivi que les agences du MFPE ont l'habitude de faire, il est important dans le cadre d'une évaluation d'impact d'analyser ces données par référence aux objectifs prédéterminés. A partir de là, il sera possible d'élaborer un travail de synthèse qui est une étape prépondérante dans la démarche d'évaluation d'impact puisqu'elle offre la possibilité de juger de la fiabilité ou non de la politique d'emploi. Est-ce qu'il s'agit d'une politique qui a atteint les objectifs qui lui ont

été assignés ou, sinon, dans quelle proportion lesdits objectifs ont été atteints ?

- 5) La diffusion des outputs ou de la synthèse de l'évaluation d'impact est fortement recommandée. Une restitution, une mise en ligne ou aussi une conférence de presse sont de nature à donner plus de valeur aux travaux d'évaluation. Encore plus, ladite synthèse pourrait déboucher sur des recommandations qui devraient, à leurs tours, faire l'objet d'un suivi pour s'assurer de leur mise en œuvre de la façon la plus adéquate.

Il apparaît, d'après ce qui a précédé, que même si les démarches suivies par le MFPE en matière d'évaluation d'impact soient intéressantes, elles ne sont conformes à la méthodologie, communément admises en la matière, que partiellement. Pour cela, nous recommandons de passer de l'évaluation des programmes d'emploi pris isolément à une évaluation globale de la politique d'emploi dans le pays. L'évaluation, jusque-là principalement ex-post, doit être réalisée à mi-parcours et ex-ante afin d'éviter l'échec total de certains programmes (C'est ce qui s'est passé avec le programme AMAL mis en place en 2011 et visant l'allocation d'une prime de chômage aux diplômés de l'enseignement supérieur). En plus, il est primordial de fixer des objectifs conformes à une orientation politique globale telle que la réduction du taux de chômage de quelques points, la promotion de l'emploi féminin et des personnes défavorisées en général. L'aspect genre doit être mis en évidence lors des études d'évaluation à travers, tout d'abord, les questionnaires à déployer lors des enquêtes auprès des groupes témoins et de contrôle. Ensuite, lors de la synthèse et des recommandations éventuelles. Le rôle de la femme Tunisienne sur le marché du travail, bien qu'il soit modeste à l'état actuel des choses, sera la bouée de sauvetage dans quelques décennies avec

la stagnation démographique et le vieillissement de la population auxquels fera face la Tunisie.

Finalement, nous concluons en empruntant l'expression de Patrick Viveret⁴⁵ qui disait « avant d'être un ensemble de techniques, l'évaluation est avant tout un acte politique » !

⁴⁵ Philosophe et ancien conseiller référendaire à la Cour des Comptes en France

Bibliographie

ANETI (2015), « Evolution des indicateurs du marché du travail à travers l'activité des bureaux d'emploi et du travail indépendant », (Document interne)

Angrist J. et W. Evans (1998) : « Children and Their Parents' Labor Supply: Evidence from Exogenous Variation in Family Size », *The American Economic Review*, n° 88, pp. 450-477.

ANTIPA P. and MATHERON J., 2014, "Collective Interactions entre politiques monétaire et macro-prudentielle", *Revue de la stabilité financière*, n°18, avril.

Ayadi R. and al. , 2011, " Convergence of bank regulations on international norms in the Southern Mediterranean : Impact on bank performance and growth ", CEPS (Center for European Policy Studies).

Banque Mondiale et MFPE (2012), « Formation entrepreneuriale et travail indépendant parmi les diplômés universitaires en Tunisie : Résultats de l'évaluation d'impact du Concours des meilleurs plans d'affaires 'Entreprendre et Gagner' », juin.

Battesi, J.P, M.Bondaz, M.Marigeaud, N.Destais. (2012). "Cadrage Méthodologique de l'Evaluation des Politiques Publiques Partenariales: Guide". Rapport établi conjointement par l'IGA, l'IGF et l'IGAS, Décembre.

BCT, 2016, Projet : " Le nouveau statut de la BCT ".

BCT, 2015, " Rapport sur la supervision bancaire 2014 ".

BCT, 2015, Projet : " La loi bancaire ".

BCT, 2011, " Circulaire 2011–06 du 20 mai 2011".

BCT, 2011, " Circulaire 2013–21 du 30 décembre 2013".

Bouabid et Al (2004), L'évaluation de l'action publique: Pistes pour un débat, septembre.

Brodaty, T. (2013), "Évaluation des politiques publiques : trois illustrations dans le champ culturel", Culture méthodes, 2013/1, pp. 1-12

Brodaty, T., B.Crépon, D. Fougère. (2007). "Les méthodes micro-économétriques d'évaluation et leurs applications aux politiques actives de l'emploi", Economie et Prévision, n°177, 2007-1.

CAE, 2016, " Programme national des réformes majeures (PNRM)".

CAE. (2013). "Evaluation des politiques publiques", Notes du Conseil d'Analyse Economique, n°1, février.

Card, David ; Kluge, Jochen et Weber, Andrea (2010), « Active labour market policy evaluations: A meta-analysis », The Economic Journal, N° 120, Novembre

CGP. (1994). "Guide de l'évaluation", Commissariat Général au Plan, http://www.evaluation.gouv.fr/cgp/fr/interministere/doc/petit_guide_cse.pdf

Commission Européenne. (2014). " Suivi et évaluation de la Politique Européenne de Cohésion", Document d'orientation sur l'évaluation ex ante.

Commission Européenne. (2013). "Suivi et évaluation de la Politique Européenne de Cohésion", Document d'orientation (projet).

Cour des Comptes. (2015). "La Gestion par la France des Fonds Structurels Européens", Rapport public annuel, Février, [www.ccomptes.fr-@courdescomptes](http://www.ccomptes.fr/@courdescomptes)

Crépon, Bruno ; Ferracci, Marc et Lequien, Laurent (Année inconnue), « Evaluation des politiques d'emploi : Méthodologie et Enseignements ». URL : www.coe.gouv.fr/IMG/pdf/Doc_1_-_Evaluation_des_politiques_d_emploi_B_Crepon.pdf

Danielson, C. (2007). "Social Experiments and Public Policy", In Handbook of Public Policy Analysis (chapter 25), CRC Press.

Davies, P. (2008). "Using Monitoring and Evaluation to Improve Public Policy", SRA Workshop, March.

Deloitte, 2015, " Baromètre de l'appétence au risque: état des lieux du secteur financier tunisien", 1ère édition, décembre.

Deloitte (2013), Regards croisés sur la démarche d'évaluation des politiques publiques: Benchmark international, Paris.

Dollery, B., A. Worthington. (1996). "The Evaluation of Public Policy: Normative Economic Theories of Government Failures", Journal of Interdisciplinary Economics, Vol 7, n°1, pp27-39.

ETF (2014), « Les politiques de l'emploi et les programmes actifs du marché du travail en Tunisie », rapport rédigé par Sami Zouari pour l'ETF

European Commission. (2013). "EVALSED: The resource for the Evaluation of Socio-Economic Development", September.

Farhi E. and Tirole J., 2012, "Collective moral hazard, maturity mismatch and systemic bailouts", American Economic Review, vol. 102, n°1.

FMI, 2012, " Tunisie : Evaluation de la stabilité du système financier", Rapport du FMI, N°. 12/241, août.

Fougère, D. (2010). "Les méthodes économétriques d'évaluation", Revue Française d'Analyse Statistique (RFAS), n°1-2.

Fouquet, A. (2011). "L'évaluation des politiques publiques en France: définitions et historique", extrait des actes du séminaire "Méthodes d'Evaluation des Politiques Publiques".

Furbo, J.E., R.C. Rist, R. Sandahl. (2002). "International Atlas of Evaluation", Transaction Publishers.

Givord, P. (2010). "Méthodes économétriques pour l'évaluation des politiques publiques", Document de travail G2010/08, Direction des Etudes et Synthèses Economiques, INSEE.

Greenberg, David ; Michalopoulos, Charles et Robins, Philip, (2003), « A meta-analysis of government-sponsored training programs », *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 57, pp. 31–53.

Heckman J., H. Ichimura, P. Todd. (1997), "Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Program", *Review of Economic Studies*, vol. 64, p. 605-654.

Heckman, James J. ; Robert J. Lalonde and Jeffrey A. Smith (1999), « The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs », in Orley Ashenfelter et David Card, editors, *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3A. pp. 1865-2095.

IACE, 2015, " Le traité de l'entreprise tunisienne pour la deuxième république ", IACE Edition.

IACE, 2014, " L'économie politique des réformes ", Livre Blanc, IACE Edition.

IEG / Banque Mondiale. (2010). "Evaluation of Government Performance and Public Policies in Spain", O. Feinstein et E. Zapico-Goni, International Evaluation Group, ECD Working Paper Series, n°22, May.

Igan D. and Kang H., 2011, "Do loan-to-value and debt-to-income limits work? Evidence from Korea », IMF Working Papers, vol. 11, n°297.

IMF, 2016, " Morocco : Financial system stability assessment", IMF Contry Report, N°. 16/37, February.

IMF, 2015, " Tunisia : Article IV Consultation, sixth review under the stand-by arrangement, and request for rephasing-press release", IMF Contry Report, N°. 15/285, October.

IMF, 2011, "Macprudential policy: an organizing framework".

Institut National de la Statistique (2013), « Enquête nationale sur la population et l'emploi : Indicateurs démographiques, éducatifs et économiques à l'échelle régionale » (version en arabe), Août. URL : http://www.ins.nat.tn/communiqués/indic_socio_eco_emploi_2010-2013.pdf

Jacob, S. (2005). "La volonté des acteurs et le poids des structures dans l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques: France, Belgique, Suisse et Pays-Bas", Revue Française de Sciences Politiques, Vol 55, n°5-6, octobre-décembre, pp853-864.

Jann, W., K. Wegrich. (2007). "Theories of the Policy Cycle", In Handbook of Public Policy Analysis (chapter 4), CRC Press.

Kingdon, J. W. (1984). "Agendas, Alternatives and Public Policies". New York: Longman.

Kluge, Jochen (2006), « The effectiveness of European active labour market policy », Discussion paper N° 2018, IZA, mars.

Labidi M., 2016, " La réforme du secteur bancaire public en Tunisie : Une réforme orpheline d'une vision stratégique", NABES - North Africa Bureau of Economic Studies Intl., n°23, mars, pp.1-5.

Labidi M., 2015, " Le dynamisme du marché obligataire : Un atout pour la performance bancaire", NABES - North Africa Bureau of Economic Studies Intl., n°15, avril, pp.1-5.

Labidi M., 2014, " La fusion des banques publiques : Quels dividendes, quels défis ?", NABES - North Africa Bureau of Economic Studies Intl., n°6, octobre, pp.1-6.

Labidi M., 2014, " Le secteur bancaire sous le choc réglementaire : Circulaire 2013–21 du 30 décembre 2013"; L'Economiste Maghrébin, n°627, mars, pp.44-46.

Labidi M., 2014, " Le secteur bancaire tunisien : une exigence de réforme à la recherche d'une audace politique " Billet Economique MAC SA, n°18, octobre, pp.1-3.

Labidi M., 2013, " Dynamiser le marché obligataire : quels dividendes pour l'économie tunisienne", Journées de l'Entreprise, IACE, Sousse, 6-7 décembre.

Labidi M., 2015, " Le marché obligataire tunisien : Un marché qui cherche désespérément une courbe de rendement !", NABES - North Africa Bureau of Economic Studies Intl., n°14, avril, pp.1-5.

Le Grand, J. (1991). "The Theory of Government Failure", British Journal of Political Science, Vol 21, n°4.

Lijphart, A. (2000). "Patterns of Democracies, Government Forms and Performance", Revue Publius, Vol 30, n°2, spring, pp117-120.

Loi, M., M. Rodrigues (2012). "A note on the impact evaluation of public policies: the counterfactual analysis", JRC Scientific and Policy Reports, European Commission.

MAC SA, 2016, " Secteur bancaire : Analyse des indicateurs d'activité au 31 / 12/ 2015", Département Recherches, février.

Maillard, J., D. Kubler. (2015). "Analyser les politiques publiques", Presses Universitaires de Grenoble, 2ème édition.

Mansour, A.M. (2011). "Use of 'policy analysis' to improve the quality of policy- making by government and non governmental organizations", Current Issues of Business and Law, Vol 6, n°1, pp158-183.

Mathlouthi, Yamina et Mezouaghi, Mihoub (2006), « L'impact des politiques actives d'emploi sur les diplômés de l'enseignement supérieur : les enseignements de l'expérience tunisienne », novembre. URL : <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/tunesien/04793.pdf>

MAXULA Bourse, 2014, " Revue bancaire", Département Recherches et Analyses, mars.

MFPE (2000a), « Etude d'évaluation des programmes et services d'emploi (1996) : Rapport de phase III, le Stage d'Initiation à la Vie Professionnelle (SIVP1) », novembre.

MFPE (2000b), « Etude d'évaluation des programmes et services d'emploi (1996) : Rapport de phase III, Synthèse des principaux résultats et recommandations », novembre.

MFPE (1999), « Etude d'évaluation des programmes et services d'emploi : Rapport méthodologique », mai.

Muller, P. (2015). "Les politiques Publiques", Collection Que Sais-Je? Editions PUF.

Nowlin, M.C. (2011). "Theories of the Policy Process: State of the Research and Emerging Trends", Policy Studies Journal, vol 39, n°1.

OCDE (2012), « Des compétences meilleures pour des emplois meilleurs et une vie meilleure : une approche stratégique des politiques sur les compétences », Editions OCDE

OCDE. (2008). "Construire un cadre institutionnel pour l'analyse d'impact de la réglementation (AIR): orientations destinées aux décideurs", Division de la politique de la Réglementation (version 1.1).

ONEQ (2014), « Rapport de suivi des programmes d'emploi relatif à l'année 2013 », juin.

ONU (2015), « Les principales réalisations du Système des Nations Unies en Tunisie depuis la révolution: 2011-2014 », Tunis, Avril.

Pauget G., 2010, " La banque de l'après-crise ", Edition Revue Banque.

Piketty T. et M. Valdenaire (2006) : « L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français. Estimations à partir du panel primaire 1997 et du panel secondaire 1995 », Les Dossiers Enseignement Scolaire, n° 173, ministère de l'Éducation nationale.

Rubin, D. (1974), "Estimating Causal Effects of Treatments in Randomized and Non Randomized Studies", Journal of Educational Psychology, vol. 66, p. 688-701.

Sabatier, P.A. (1991). "Towards Better Theories of the Policy Process", Political Science and Politics, Vol 24, n°2, June, pp147-156.

Shahidur R.Khandker, Gayatri B. Koolwal, Hussain A. Samad. (2010). Handbook on impact evaluation : quantitative methods and practices, World Bank

Simon, H. (1972). "Theories of Bounded Rationality", in C.B McGuire and R.Radner (eds), Decision and Organization, North Holland Publishing Company.

Solliec, M.B., P. Labarthe, C. Laurent, J. Baudry. (2011). "Empirical Validity of the Evaluation of Public Policies", Working Paper 2011/4.

Swalue, A. (2011). "L'évaluation des politiques publiques", Journée "THEMA" de l'OEJAJ, septembre.

Trosa, S. (2003). "L'évaluation des politiques publiques: Les notes de benchmarking international", Institut de l'entreprise, novembre.

Tunisie Valeurs, 2015, " Analyse sectorielle : Secteur bancaire", Département Recherches et Etudes, 19 février.

Turnpenny, J., C.M. Radaelli, A. Jordan, K. Jacob. (2009). "The Policy and Politics of Policy Appraisal: Emerging Trends and New Directions", *Journal of European Public Policy*, vol16, n°4, pp640-653.

Varone, F., S. Jacob. (2004). "Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique: un état des lieux comparatif", *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol 11, n°2, pp271-292.

Vining, A.R. and Weimer, D.L. (1990), "Government Supply and Government Production Failure: A Framework Based on Contestability." *Journal of Public Policy* , Vol 10, n°1, January- March, pp1-22.

Weible, M.C, P.A. Sabatier, H.C. Jenkins-Smith, D. Nohrstedt, A. Douglas Henry, P.de Leon. (2011). "A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: an Introduction to the Special Issue", *The Policy Studies Journal*, Vol 39, n°3.

Weible, M.C, T.Heikkilo, P. de Leon, P.A. Sabatier. (2012). "Understanding and Influencing the Policy Process", *Policy Science*, vol 45, n°1, pp1-21.

Wolf, C. (1979a). "A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation , Analysis", *Journal of Law and Economics*, Vol 22, n°1, April.

Wollmann, H. (2007). "Policy Evaluation and Evaluation Research", In *Handbook of Public Policy Analysis* (chapter 26), CRC Press.

World Bank, 2013, " The unfinished revolution : Bringing opportunity, good jobs and greater to all Tunisians" May.