



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Ambassade de Suisse- Division Coopération Internationale

TRUST

“Transition Redevable pour la Société Tunisienne”

Première phase

Rapport d'évaluation externe

30 Septembre 2023

Table des matières

Introduction	13
Méthodologie d'évaluation.....	14
Approche	14
Critères d'évaluation.....	15
Déroulement de la mission :	16
I. Analyse du projet TRUST – Phase 1	18
1. Contexte général	18
2. L'analyse de la situation.....	19
3. L'analyse des acteurs	23
4. Le champ d'intervention.....	25
5. Le cadre logique et la planification du projet.....	26
6. La gouvernance de la mise en œuvre	30
II. Evaluation du projet TRUST – Phase 1	33
1. Pertinence	33
2. Cohérence	34
3. Efficacité.....	35
4. Efficience.....	37
5. Durabilité	40
6. Inclusion.....	42
Conclusion et Recommandations TRUST –Phase 1	44
III. Contextualisation et recommandations pour la phase 2 de TRUST.....	45
1. Analyse du contexte institutionnel	45
2. Les facteurs déterminants de la phase 2	48
▪ La composante politique.....	48
▪ La composante juridique et institutionnelle	50
▪ La composante économique	52
▪ La composante sociale	52
3. Positionnement des acteurs dans le nouveau contexte	53
▪ Le pouvoir exécutif.....	53
▪ Le pouvoir législatif.....	54
▪ Le pouvoir judiciaire	55
▪ La cour constitutionnelle.....	56
▪ Les instances publiques indépendantes	57

4. Les scénarios proposés pour approcher les enjeux futurs.....	58
5. Synthèse des scénarios.....	59
6. Axes stratégiques proposés pour la phase 2.....	60
a. Pour la conception du projet.....	60
b. Pour la mise en œuvre du projet :	62
7. Options à retenir pour la phase 2.....	63
Option 1 :	63
Option 2.....	64
ANNEXES.....	66
Annexe 1: Guide des interviews.....	67
Annexe 2: Calendrier des interviews.(disponible seulement sur demande).....	70
Annexe 3 : Liste des documents fournis par le CRDH	71
Annexe 4 : Distribution des activités des plans d'actions des IPI selon les OS du projet TRUST	72
Annexe 5 : Cadre Logique initial de TRUST.....	74
Annexe 6 : Présentation : atelier de restitution des résultats de l'évaluation externe	
Annexe 7 : Présentation : Atelier de lecture du contexte actuel et recommandations pour une phase 2	

Liste des acronymes

ARP	Assemblée des Représentants du Peuple
CRDH	Consortium Redevabilité et Droits de l'Homme
CSDHLF	Comité Supérieur des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales
DDC	Direction du développement et de la coopération (ambassade Suisse)
DGRIPI	Direction Générale des Relations avec les Instances Publiques Indépendantes
ENA	Ecole Nationale d'Administration
FMI	Fonds Monétaire International
HAICA	Haute Autorité Indépendante pour la Communication Audiovisuelle
IBGLC	Instance de Bonne Gouvernance et de Lutte contre la Corruption
ICA	Instance de la Communication Audiovisuelle
IDDDGF	Instance de Développement Durable et Droit des Générations Futures
IDH	Instance des Droits de l'Homme
INLCTP	Instance Nationale de Lutte Contre la Traite des Personnes
INLUCC	Instance Nationale de Lutte Contre la Corruption Lutte Contre la Corruption
INAI	Instance Nationale d'Accès à l'Information
INPDP	Instance Nationale de Protection des Données Personnelles
INPT	Instance Nationale pour la Prévention de la Torture
IPI	Instances Publiques Indépendantes
LIPI	Ligue des Instances Publiques Indépendantes
ISIE	Instance Supérieure Indépendante pour les Élections
GESI	Gender Equality and Social Inclusion
KADEM	Kawakibi Democracy Transition Center
MFPBGLCC	Ministère de la fonction publique de la bonne gouvernance et de lutte contre la corruption
MRICSCDH	Ministère de la Relation avec les Instances Constitutionnelles, la société Civile et les Droits de l'Homme
OH	Outcome Harvesting
RNG	Référentiel National de Gouvernance
TRUST	Projet de transition redevable pour la société tunisienne

Résumé exécutif

La présente évaluation porte sur l'analyse du déroulement de la phase 1 du projet TRUST à la date de sa réalisation (Juillet-Août 2023). Elle est basée sur les documents du projet et la perception des outputs par les parties prenantes. La mission concerne également l'analyse du nouveau contexte institutionnel de la Tunisie, les évolutions du système de redevabilité et les leviers de changement pour une redevabilité renforcée de l'État et ce, afin de proposer des orientations stratégiques et opérationnelles pour le déploiement d'une deuxième phase du projet.

L'évaluation est réalisée sur la base de 6 critères prévus par la méthodologie de l'OCDE-DAC à savoir la cohérence, la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la durabilité, et l'approche GESI (Gender Equality and Social Inclusion). L'évaluation s'est basée sur une revue des documents du projet ainsi que les rapports périodiques produits, des entretiens semi-structurés avec les partenaires et intervenants et une analyse du contexte actuel du projet.

TRUST est une initiative d'appui stratégique de la coopération suisse qui a été pensée en 2017, concrétisée en 2019, mise en œuvre dans sa première phase de 2020 à 2023 par le Consortium Redevabilité et Droits de l'Homme (CRDH) pour consolider le système de la redevabilité en Tunisie.

La CRDH est un Consortium composé de l'Institut Danois des Droits de l'Homme (IDDH) qui assure le lead, Danish Institute Against Torture (Dignity), EuroMed Droits ainsi que Kawakibi Democracy Transition Center (KADEM) présenté comme un partenaire de mise en œuvre.

Le contexte

Le projet TRUST a été conçu à un moment où l'Etat tunisien était engagé, même timidement, dans la consolidation du rôle des instances indépendantes dans son système de redevabilité et a engagé, même si lentement, les réformes nécessaires. Ces circonstances ont donné à TRUST un bon positionnement et une marge pour développer ses activités, principalement avec les IPI.

Le champ d'intervention du projet, à savoir "la redevabilité", a été adossé, lors de la mise en œuvre, par une théorie de changement qui intègre la dimension des droits de l'homme comme vecteur de changement.

L'objectif général du projet TRUST est l'amélioration de l'administration tunisienne et de ses services publics grâce à la consolidation du système de redevabilité basé sur les (IPI) et la Ligue des Instances Publiques Indépendantes (LIPI).

Les objectifs spécifiques de la première phase sont les suivants :

- L'amélioration des relations entre les IPI et les institutions de l'Etat.
- Le renforcement de la culture démocratique chez les tunisiens.
- L'optimisation du fonctionnement des IPI.
- Le développement des synergies et la mutualisation des efforts de ces instances.

L'analyse de la situation au démarrage du projet a été assez profonde, a observé tous les éléments marquants et a relevé tous les défis et risques. Néanmoins, une meilleure lecture des risques liés à la situation du pays sur les plans politiques, juridiques et institutionnels aurait permis de mieux gérer les risques potentiels, notamment envers l'élargissement du spectre des interventions pour englober d'autres partenaires et l'amélioration du portage et l'inclusivité.

L'analyse des acteurs réalisée par le projet a montré que la majorité des parties prenantes identifiées se trouvent sur l'axe "influence forte". Toutefois, le CRDH aurait pu mettre davantage l'accent lors du démarrage du projet sur les rôles que pourraient jouer les services de la Présidence du gouvernement chargés de la relation avec les IPI ou encore chargés de la fonction publique, qui se trouvent dans le groupe des "champions", leur accorder un appui conséquent aurait donné plus de marges afin qu'ils puissent faciliter le travail des IPI et renforcer le dialogue ouvert avec celles-ci mais aussi aider à dépasser les incompréhensions ou les tensions constatées de part et d'autre.

Le projet TRUST a été frappé par les effets de la pandémie du COVID-19 dès son lancement, affectant largement son démarrage. Le projet a accusé un retard de démarrage, lié en grande partie à la pandémie, constaté par le faible niveau de consommation des fonds qui n'a pas dépassé 16% du budget prévu pour la première année et 43% la deuxième année, ce qui a contribué en partie au retard enregistré dans l'avancement de la mise en œuvre de la troisième année et rendant la situation actuelle délicate avec 72% de taux de consommation à moins de 6 mois de la date de clôture du projet. Certaines activités et principalement celles non sujettes aux limitations liées au COVID-19, telles que les études et autres travaux de réflexion déjà identifiés, auraient pu être lancées et finalisées durant la première année du projet.

Les changements majeurs du 25 juillet 2021 intervenus en début de la deuxième année du projet ont motivé la mise à jour du cadre logique afin de continuer sa mise en œuvre dans un climat incertain et un manque de visibilité grandissant, surtout dans la perspective d'une nouvelle feuille de route politique pour la Tunisie, une situation économique de plus en plus difficile et un environnement politique et social assez instable.

Même si l'analyse a bien ciblé tous les éléments marquants du changement de contexte, l'avènement du 25 Juillet n'a pas été considéré comme un point de rupture stratégique au sens prospectif du terme alors même qu'il a été bien vu qu'il s'agit (i) d'un début de changement du régime politique du pays avec (ii) un impact direct sur le système de la redevabilité et (iii) de la place des IPI et le rôle qui pourrait leur être alloué dans ce nouveau système.

Le nouveau contexte du 25 juillet aurait pu être considéré comme une constante qui établit des paradigmes entièrement nouveaux, eux-mêmes appelés à évoluer (fermeture du CSM, de l'ARP, de l'INLUCC...).

Mode de gouvernance du projet

Le schéma de gouvernance se caractérise par un comité de direction composé du CRDH, Dignity et EuroMed Droits, chaque membre du Consortium consacre une équipe pour la conduite du projet. Les chefs de projet des membres du CRDH, une équipe de Lead travaille pour le compte du CRDH. Chaque membre du Consortium est impliqué dans la réalisation des résultats d'un objectif spécifique ou plus, la collecte des informations par rapport aux activités réalisées se fait par le moyen d'une plateforme "sharepoint" et le suivi des résultats est assuré selon l'approche "Outcome harvesting".

La configuration organisationnelle du CRDH est de nature à créer une confusion entre la mission de pilotage qui devrait être confiée aux parties prenantes du projet créant ainsi un mécanisme décisionnel stratégique et la mission de direction du projet qui est normalement allouée aux membres du Consortium attributaire du projet et qui sont chargés de sa mise en œuvre. Ceci étant plus marquant quand on observe que le comité de direction (steering committee) qui est l'organe décisionnel suprême du projet se limite à 3 des 4 membres du CRDH et que le comité de gestion, chargé de planifier et veiller à la mise en œuvre des activités du projet, n'a pas fonctionné, soit par sa composition soit par la périodicité requise. Les missions dont il était investi sont plutôt réalisées d'une façon ad-hoc.

Le choix du CRDH de ne pas créer une équipe de projet mais plutôt de s'appuyer sur les équipes de ses membres pour assurer la gestion du projet a privé le projet de se doter en son sein d'une équipe de projet disposant de l'expertise nécessaire dans les processus clés du projet (développement organisationnel, droit, genre, par exemple) et a créé un besoin supplémentaire pour assurer la coordination des activités et la mesure des résultats et des impacts.

Par ailleurs, la fonction de lead du projet a subi des changements très importants sur toute la période d'exécution du projet. Ces changements ont concerné principalement le chef de l'équipe. La perte de capacités de lead liée à cette instabilité impactera probablement les opérations de clôture du projet.

Evaluation de la première phase du projet

Le modèle de planification utilisé par le projet qui est le "Cadre logique" présente des limites, comparé à l'outil du "modèle de résultats" qui précise les changements attendus / souhaités dans le champ social suite à l'utilisation des extrants du projet.

Il n'existe pas dans le projet un schéma de suivi axé sur les résultats et lié au cadre logique, qui précise pour chaque indicateur, la nature des données et des informations à collecter, la méthode de collecte, la périodicité des mesures, les responsables et le format de présentation des informations relatives à chaque indicateur. Ainsi, en l'absence d'un schéma de suivi, les rapports d'avancement du projet établis par le Consortium ou par les IPI et les partenaires (ex. INAI, DGRIPI) se limitent à une liste d'activités réalisées (réunions, ateliers, production de guides, etc.). Les rares tentatives

de suivi des effets ont été relevées à l'INLCTP qui fait un suivi des retombées des actions de formation dédiées à la société civile.

Le système de suivi adopté par le projet (Outcome harvesting) contient des informations détaillées sur des activités réalisées. En l'absence d'un système de suivi axé sur les résultats, lié au cadre logique et aux indicateurs du projet, il est difficile de mesurer les effets des activités réalisées et leur degré de contribution aux objectifs spécifiques du projet.

1. Pertinence

Les objectifs du projet sont considérés comme pertinents tels que fixés avant son démarrage, tenant compte du contexte socio-politique prévalant en 2019 et de la période sur laquelle porte le projet (2022-28). Le projet est conçu en parfait alignement avec la politique de la Tunisie de renforcer son système de redevabilité en matière de démocratie et de droits (cf. Constitution tunisienne de 2014).

L'option du projet pour une approche systémique et adaptative est adéquate au vu de la diversité et de la multitude des parties prenantes concernées par la redevabilité (pouvoirs constitués, instances indépendantes, société civile et population), de leurs différents niveaux de maturité et de leur positionnement dans le champ social, notamment en termes de pouvoir et de contrôle.

En dépit des facteurs de rupture liés à la pandémie du COVID-19 et aux changements du contexte politique (suspension des travaux du parlement en 2021 puis sa dissolution en Juillet 2022, promulgation après référendum d'une nouvelle constitution en Août 2022) la pertinence du projet reste indiscutable au vu de la nécessité pour la Tunisie de disposer d'un système de redevabilité amélioré, nécessité soutenue par la plupart des acteurs sociaux.

2. Cohérence

Les objectifs du projet sont cohérents avec le contexte observé lors de la conception de celui-ci, puisqu'il était nécessaire de renforcer des instances qui ont un rôle à jouer dans le système de redevabilité et n'ont pas les moyens de leurs politiques (nouvellement créées ou nouvellement reconnues dans le système de redevabilité).

La mise en œuvre du projet a été marquée par une forte capacité d'adaptation du CRDH face aux changements et éléments de blocage constatés et un effort continu de contextualisation et adaptation des plans d'actions matérialisés après concertation avec les parties prenantes et le bailleur de fonds, ce qui a permis de faire avancer le projet. Néanmoins, le projet a perdu en cohérence par rapport au contexte du 25 juillet qui a marqué un début de changement radical dans l'écosystème sans qu'il soit accompagné par un changement conséquent au niveau du projet.

En ce qui concerne la cohérence avec les autres projets œuvrant dans le même contexte, il a été remarqué qu'aucun mécanisme n'a pu être mis en place par le

Consortium malgré les efforts prodigués par celui-ci pour solliciter une coordination avec le projet PAIIT mis en œuvre par le Conseil de l'Europe.

3. Efficacité

L'absence d'un système de suivi axé sur les résultats, basé sur un schéma de suivi qui permet de tracer la mesure des indicateurs du projet, n'a pas permis une évaluation exacte de l'efficacité.

Plusieurs activités réalisées sont cependant judicieuses, appréciées par les bénéficiaires et génèrent des effets positifs (comme les actions de renforcement des compétences, la certification RNG, l'élaboration de guides d'information et de sensibilisation). D'autres n'ont pu se matérialiser, en raison du changement du contexte politique, et ont été remplacées par de nouvelles activités en cohérence avec la logique du projet.

L'objectif spécifique 1 (Les relations entre les instances indépendantes et les institutions de l'Etat (pouvoirs constitués) sont améliorées) n'a pas été atteint quand bien même des initiatives ont été menées par le projet avant le 25 juillet 2021 et plusieurs activités ont pu se faire en 2022 et 2023.

Les résultats en relation avec **l'objectif spécifique 2** (Les citoyens tunisiens comprennent et ont accès à une culture de contrôle démocratique et de responsabilité) ont connu un avancement considérable et les activités réalisées sous cet axe sont jugées comme efficaces, appréciation confirmée par les IPI rencontrées.

Les résultats qui concernent **l'objectif spécifique 3** (La performance des instances indépendantes est renforcée et leur fonctionnement optimisé) ont connu un développement satisfaisant. Bien que lié au contexte général et malgré le manque de ressources minimales dans la plupart des IPI, le projet a pu appuyer l'introduction d'outils de travail fort appréciables par les partenaires et répondant aux besoins particuliers de chaque instance.

L'objectif spécifique 4 vise à (soutenir les synergies et mutualisation des efforts entre instances indépendantes) se trouve en grande partie non atteint. Cet objectif reste néanmoins pertinent dans le projet TRUST et pourrait se poursuivre en dehors du cadre de la LIPI, actuellement inactive.

Par ailleurs, la répartition de la réalisation des actions liées à chacun des objectifs spécifiques sur les membres du Consortium et sans avoir mobilisé les ressources humaines spécialisées nécessaires aux processus clés, le CRDH ne s'est pas donné les moyens adéquats pour assurer une conduite du projet avec l'efficacité requise.

4. Efficience

Le budget total du projet était de 2 999 493 CHF, étendu à 3 144 498 CHF suite à la demande du Consortium d'avoir une extension du projet de 3 mois. Les frais de fonctionnement interne présentent une part importante du coût total du projet initialement prévu (49%) et ont connu une cadence de consommation plus importante

que la consommation des dépenses affectées aux activités et ont atteint au 30 juin 2023 : 66% du total du budget consommé.

Le taux de consommation global du budget avoisine les 70% à moins de six mois de la clôture du projet, ce qui dénote un retard dans l'exécution de certaines activités, notamment en ce qui concerne l'OS 3. Cette situation interpelle des questions non pas sur le déroulement des activités passées, mais sur le budget qui reste à dépenser et le bien fondé de certaines dépenses qui seront réalisées dans une période supposée être réservée à la restitution, la clôture et la capitalisation des activités déjà mises en œuvre.

Le projet n'a pas produit assez de livrables qui peuvent être utilisés au-delà de la durée du projet. Par ailleurs, aucun rapport d'évaluation de l'impact des différentes activités n'a été produit, hormis les rapports annuels qui sont d'ordre général et assez synthétiques et les études réalisées par le projet ne sont pas publiées à la date de préparation du présent rapport. Leur utilisation en interne ne justifie pas totalement les coûts engagés.

Il est jugé que les activités de communication réalisées par le projet auraient pu être mieux valorisées en termes de couverture et d'impact médiatique, comme la communication avec l'administration publique qui aurait pu être mieux optimisée en impliquant plus/mieux certaines parties ; même si les représentants du projet déclarent que les représentants des médias et de la société civile ayant une relation avec les thématiques abordés ont été touchés.

En ce qui concerne les formations et les visites le grand nombre d'activités et d'instruments développés plaident en faveur d'un bon ratio intrants/extrants.

S'agissant d'instances qui sont en majorité nouvellement créées ou en manque d'outils de gestion, le projet aurait pu aussi s'orienter davantage au renforcement organisationnel, à travers la mise en place d'outils de gestion, de manuels de procédures et autres, en plus de l'appui technique qui a été réalisé.

D'une manière générale, les instances bénéficiaires s'accordent à dire que l'appui réalisé à travers le projet était essentiel pour le bon fonctionnement des instances, voire dans certains cas, de leur survie.

5. Durabilité

Le projet a mené plusieurs activités considérées d'emblée comme durables. Ces activités concernent l'introduction de mesures de développement organisationnel au sein des IPI (RNG, cybersécurité, procédures...) tel que le développement d'outils techniques pour renforcer l'implémentation de leurs mandats et le renforcement des compétences du personnel. Également, les activités de plaidoyer et de diffusion de la culture de redevabilité menées par les IPI auprès de diverses organisations et corporations sont jugées comme fondamentales pour pérenniser les effets du projet.

Les efforts consentis par le projet en matière d'appui à la LIPI dans le but de promouvoir les synergies entre les IPI ont été -vraisemblablement- inutiles (dans le sens non durables), pour des raisons souvent imprévisibles et qui dépassent le

périmètre du projet. Les actions de mutualisation des efforts des IPI sont ainsi restées sporadiques et circonstancielles.

La durabilité de l'impact du projet est, à l'heure actuelle, conditionnée par la prise en compte de nombreux risques qu'il faudra adresser sérieusement lors de la prochaine phase :

- Marginalisation du rôle des IPI par le pouvoir politique et réticence des institutions des pouvoir exécutif, législatif et judiciaire à collaborer sur la base d'une vision commune.
- Insuffisance des allocations financières aux IPI résultant en un affaiblissement progressif de leur marge de manœuvre et leur autonomie.
- Absence de statuts du personnel des IPI menant à une désertion humaine et à un manque d'intérêt des hauts cadres de l'Etat et d'experts de hauts niveaux à intégrer ces instances.

6. Inclusion

Le projet TRUST est par essence un projet inclusif, puisqu'il vise l'amélioration du système de redevabilité en Tunisie, prioritairement à la faveur des catégories sociales les plus vulnérables (traite des personnes, victimes de tortures, de violence ou de jugements non équitables...)

Le projet TRUST prévoit dans sa phase de conception d'adopter une approche inclusive. Pourtant, le cadre logique initial du projet n'intègre dans aucun de ses objectifs ni de ses indicateurs la dimension du genre ou une quelconque référence à des catégories sociales vulnérables. A ce titre et eu égard à la seule dimension du genre, les activités réalisées et le suivi mené lors de l'année 1 du projet ont été "insensibles au genre".

La prise en compte de cette dimension a été cependant rattrapée partiellement dès la deuxième année du projet, durant laquelle, les membres du CRDH ont tenu à impliquer davantage les femmes dans les activités menées et de faire un suivi selon le genre, en mesurant le taux de participation des femmes aux actions mises en œuvre.

Toutefois, il est considéré que ce type de suivi reste insuffisant pour déclarer que l'approche genre est prise en compte d'une façon transversale au sein du projet TRUST, surtout que la collecte d'informations "genrées" n'est pas systématique (précision du genre dans les listes de présence aux ateliers par ex.).

Recommandation pour la phase 2 du projet

Les développements politiques, institutionnels, économiques et sociaux observés sur la période 2021-2023 impliquent des défis nouveaux sur l'intégralité des acteurs publics et privés.

Sur la plan politique, la logique de séparation des pouvoirs et de freins et contrepoids à la concentration de prérogatives risque de ne plus être d'actualité face à un président aux pouvoirs étendus, mais dont la responsabilité n'est engagée ni politiquement ni pénalement.

Le pouvoir législatif sera désormais bicaméral, composé d'un Parlement et d'une Assemblée nationale des régions et des districts. Dans ce paysage, la réalisation de coalitions pour compléter le cadre juridique des IPI ou éventuellement élire les membres de celles-ci reste tributaire des accords entre plusieurs blocs pour avoir le minimum de voix nécessaire.

Les dynamiques de la justice ont été fortement affectées suite à la dissolution du Conseil supérieur de la magistrature et son renouvellement par décret présidentiel.

Le contexte général et interne des IPI génèrent, malgré leurs différences, en termes de mandat, rôle, maturité institutionnelle, mode de fonctionnement et cadre normatif de leur relation avec les pouvoirs classiques, des défis communs :

- Défis de consolidation de leur autonomie administrative et financière,
- Défis de légitimité au niveau de la perception du rôle et performances des IPI par les citoyens,
- Défi relatif à la performance et l'efficacité internes des IPI,
- Défis relatifs au manque de ressource et programme pour la mise en œuvre d'une stratégie de transformation digitale au sein des IPI,
- Défis relatifs à la stabilité des conseils des instances dû à l'hétérogénéité des membres et au décalage entre le profil de certains membres et la maîtrise des connaissances du champ d'intervention de leurs instances et aussi d'une carence en matière de mécanismes de résolutions des conflits.
- Défis relatifs au renouvellement des membres qui ont quitté leur instances soit par décret soit par désignation du parlement, nomination des membres nouveaux par le parlement et la nomination de certains présidents d'instances par décret comme c'est le cas de l'INPDP et de la HAICA.

Dans une lecture prospective, le scénario portant sur l'installation d'un système autoritaire semble le plus probable, devant d'autres scénarios comme celui relatif à l'engagement timide dans le processus démocratique ou le scénario du chaos.

Il est important pour un projet de coopération internationale de chercher l'alignement avec les priorités nationales ce qui va permettre d'avoir le portage politique nécessaire pour sa mise en œuvre et peut se traduire par un accès plus facile aux institutions et services concernés, une adhésion des responsables et des moyens pour surmonter les difficultés. D'où, la nécessité d'engager un dialogue avec les pouvoirs publics afin de

(i) donner une dimension politique au projet dans ses prochaines phases et (i) mieux le positionner dans le cadre de coopération entre la Suisse et la Tunisie. Un débat qui peut permettre aussi de (iii) mieux cerner les orientations nationales et les réformes à engager dans le domaine de la redevabilité selon le principe de l'alignement, et surtout de garantir (iv) une implication de la partie tunisienne dans le montage des phases suivantes du projet, ce qui est de nature à améliorer l'inclusivité et le portage.

A noter aussi l'importance de la capitalisation des résultats de la première phase tout en impliquant les services de l'administration tunisienne dans les travaux de prospection et d'identification nécessaires à la préparation de la deuxième phase.

A l'avenir, deux options se présentent :

- **Option 1** : Continuer à mettre en œuvre TRUST avec le même objectif général ce qui permet d'avoir une continuité dans la mise en œuvre et une capitalisation plus facile des acquis de la première phase et ce, moyennant les correctifs nécessaires à la logique d'intervention, de nouveaux objectifs spécifiques sont à explorer.
- **Option 2** : Concevoir une autre logique d'intervention qui prend en considération un large éventail de champs de redevabilité et un large choix d'instances ou structures (indépendantes ou non) correspondantes. Dans ce sens, les notions liées à la redevabilité englobent les questions liées aux droits de l'homme et intègrent aussi d'autres dimensions telles que la transparence, la lutte contre la corruption et la participation citoyenne pour lesquelles la deuxième phase devrait donner une plus grande place. Il est possible d'élargir le champ d'intervention du projet en incluant les thématiques de redevabilité économique, financière ou sociale et élargir le domaine d'intervention pour ne plus se limiter aux huit instances identifiées ou les cinq qui sont restées.

En ce qui concerne la mise en œuvre du projet, il est recommandé de :

- Adopter une approche plus agile qui permet de considérer davantage le contexte en fonction de son degré de changement et utiliser, dans la conception du projet l'outil du "Modèle de résultats".
- Travailler davantage sur la gouvernance de mise en œuvre du projet en respectant la séparation des fonctions de pilotage et celles de direction et ce, en attribuant le pilotage à toutes les parties prenantes concernées par les choix stratégiques et allouer la direction aux structures chargées de la mise en œuvre. Une équipe de projet unifiée pourrait être une bonne alternative.
- Rationaliser les coûts de gestion du projet afin de permettre d'allouer les fonds disponibles dans des proportions plus importantes dans la mise en œuvre des processus clés que dans les frais liés au fonctionnement interne du projet.

Introduction

Le projet transition redevable pour la société tunisienne (TRUST) s'inscrit dans le cadre des interventions de la Coopération Suisse en Tunisie et s'insère dans le premier objectif de la stratégie de cette coopération à savoir "Redevabilité et subsidiarité des institutions publiques" par le biais du renforcement des acteurs impliqués dans la sphère de la redevabilité publique avec un intérêt particulier sur l'appui aux instances indépendantes et de contrôle.

TRUST est un projet qui s'étale sur une période de 9 ans à mettre en œuvre sur trois phases respectivement 2020-2022, 2023-2025 et 2026-2028 avec un budget global de 9.000.000 CHF en plus d'une phase d'ouverture couvrant la période 2017-2019.

Pour la mise en œuvre du projet, la Direction du Développement et de Coopération DDC a lancé un appel d'offres au titre de la première phase et a confié son exécution au Consortium Redevabilité et Droits de l'Homme (CRDH) qui était l'unique soumissionnaire. Le CRDH est composé de l'Institut Danois des Droits de l'Homme (IDDH), Danish Institute Against Torture (Dignity), EuroMed Droits ainsi que Kawakibi Democracy Transition Center (KADEM).

L'objectif général du projet TRUST est l'amélioration de l'administration tunisienne et de ses services publics grâce à la consolidation du système de redevabilité basé sur les instances publiques indépendantes (IPI) et la Ligue des Instances Publiques Indépendantes (LIPI), une approche systémique avec la LIPI permettra l'appréciation des goulots d'étranglement et des potentialités des acteurs et jettera la base pour l'efficacité de l'appui.

Les objectifs spécifiques de la première phase sont les suivants :

- L'amélioration des relations entre les IPI et les institutions de l'Etat.
- Le renforcement de la culture démocratique chez les tunisiens.
- L'optimisation du fonctionnement des IPI.
- Le développement des synergies et la mutualisation des efforts de ces instances.

La présente mission d'évaluation externe du projet TRUST phase 1 a été initiée par la DDC au sein de l'ambassade Suisse en Tunisie et a été réalisée par le bureau d'études "Success Road Consulting" SRC et conduite par les consultant évaluateurs Anis Wahabi, Mourad Turki et Mondher Bousnina sur la période allant de mi-juillet à mi-septembre 2023.

Les remerciements sont dus à la DDC, aux membres du Consortium, représentants des IPI et autres partenaires rencontrés pour leur collaboration constructive et leur disponibilité pour la bonne conduite de la mission d'évaluation qui reste un cadre collaboratif portant un œil externe sur le projet sur la base de critères conventionnels.

Le présent document est la propriété de la coopération suisse.

Méthodologie d'évaluation

Approche

La présente évaluation porte sur l'analyse du déroulement de la phase 1 du projet TRUST à la date de sa réalisation (Juillet-Août 2023). Elle est basée sur les documents du projet et la perception des outputs par les parties prenantes. La mission concerne également l'analyse du nouveau contexte institutionnel de la Tunisie, les évolutions du système de redevabilité et les leviers de changement pour une redevabilité renforcée de l'État et ce, afin de proposer des orientations stratégiques et opérationnelles pour le déploiement d'une deuxième phase du projet.

L'évaluation s'est articulé autour des quatre axes suivants :

- Évaluation de la phase 1 du projet en se référant au cadre logique du projet TRUST. Il s'agit de la chaîne de causalité en partant des activités afin de vérifier dans quelle mesure les résultats et objectifs spécifiques ont été atteints et ont-ils contribué à produire les effets stratégiques du projet ?
- Vérification de la fiabilité de la théorie du changement adoptée par le projet (portée, hypothèses de base, facteurs contextuels, liens de causalité entre les intrants et les impacts).
- Analyse du nouveau contexte institutionnel de la Tunisie, les évolutions du système de redevabilité et les leviers de changement pour une redevabilité renforcée de l'État.
- Concertation autour d'une théorie du changement pour la phase 2 du projet avec une contextualisation adaptée et une proposition d'orientation stratégique et opérationnelle sur la base des résultats de l'évaluation de la phase 1. Une lecture prospective basée sur les leçons apprises qui prend en considération les différents facteurs de changement et l'élaboration de scénarios envisageables.

D'un point de vue pratique l'évaluation a procédé à :

- Une revue des documents du projet ainsi que les rapports périodiques produits dans le cadre du projet.
- Des entretiens semi-structurés avec la plupart des partenaires et intervenants.
- Une analyse du contexte actuel du projet.

Il est à signaler que compte tenu des spécificités des activités du projet, aucune visite sur terrain ou dans les régions n'a été programmée.

La présente mission d'évaluation ne concerne pas la conformité des obligations contractuelles du Consortium vis-à-vis de la DCI. Elle ne concerne pas non plus la gestion financière du projet par le Consortium qui relève du domaine de l'audit (l'examen des ressources budgétaires est prévu uniquement pour apprécier l'adéquation des ressources par rapport aux outputs du projet).

la mission d'évaluation ne peut aussi en aucun cas consulter la totalité des documents produits dans le cadre du projet (volume trop important) ou porter une appréciation sur la qualité de toutes les activités réalisées sur les 3 dernières années ni de s'entretenir avec toutes les parties prenantes directes et indirectes ayant collaboré avec le projet.

Critères d'évaluation

L'évaluation est réalisée sur la base de 6 critères prévus par la méthodologie de l'OCDE-DAC¹ à savoir :

Cohérence	L'intervention s'accorde-t-elle avec les autres interventions menées ?
Permet de vérifier la relation contextuelle du projet avec son écosystème global pendant sa période de réalisation. Cette dimension tiendra compte de la relation du projet avec ses objectifs, son environnement juridique et institutionnel, la dynamique de changement existante et les autres interventions des partenaires techniques et financiers en la matière.	
Pertinence	L'intervention s'accorde-t-elle avec les autres interventions menées ?
Permet de vérifier la relation contextuelle du projet avec son écosystème global pendant sa période de réalisation. Cette dimension tiendra compte de la relation du projet avec ses objectifs, son environnement juridique et institutionnel, la dynamique de changement existante et les autres interventions des partenaires techniques et financiers en la matière.	
Efficacité	L'intervention atteint-elle ses objectifs ?
Permet d'analyser dans quelle mesure les activités et résultats ont été bien définis, planifiés et exécutés pour atteindre les effets et objectifs. L'analyse de l'efficacité suppose de prendre en compte l'importance relative des objectifs ou des résultats.	
Efficienne	Les ressources sont-elles utilisées de manière optimale ?
Permet d'analyser la qualité d'exécution du projet en termes de coûts, délais, ressources budgétaires et humaines allouées en relation avec les objectifs recherchés.	
Durabilité	Les bénéfices sont-ils durables ?
Mesure selon laquelle les bénéfices nets de l'intervention perdureront ou sont susceptibles de perdurer. Ce critère permet d'analyser dans quelle mesure les acteurs sont capables de produire eux-mêmes les résultats du projet (autopromotion) ainsi que le fait que les effets et impacts vont durer ou pas dans le temps. L'évaluation tiendra ainsi compte de la relation entre la phase 1 (objet de l'évaluation) et les prochaines phases prévues (phase 2 et 3).	
L'approche GESI	(Gender Equality and Social Inclusion)
	Le projet est-il inclusif ?
Permet de vérifier dans quelles mesures le présent projet a respecté l'inclusion sociale des bénéficiaires ainsi que l'aspect genre dans la définition et le déroulement des activités et l'atteinte des résultats.	

¹ Source : Des meilleurs critères pour des meilleures évaluations. Définitions adaptées et principes d'utilisation Réseau du CAD de l'OCDE sur l'évaluation du développement (EvalNet). 2019.

Déroulement de la mission :

La mission s'est déroulée conformément à la méthodologie de démarrage approuvée par la DDC selon le phasage suivant :

Revue documentaire : effectuée sur la base des documents transmis par le Bureau de la coopération suisse en Tunisie, à savoir :

- Proposition de crédit No. 7F-09834.01 et annexes.
- Analyse d'économie politique : La redevabilité et les instances indépendantes en Tunisie (Rapport final du 17 avril 2019).
- Document d'appel d'offres, projet "Transition redevable pour la société tunisienne" TRUST. Phase 1 : 2020-2022.
- Soumission de la proposition pour l'appel d'offres : "Transition redevable pour la société tunisienne (TRUST) Phase 1 : 2020-2022" par le Consortium Redevabilité et Droits de l'Homme (CRDH). Avec annexe : cadre logique.
- Rapport annuel de la première année du projet 2020-2021.
- Rapport annuel de la deuxième année du projet 2021-2022 avec annexe : cadre logique révisé au 31/10/2022.

Une série de documents a été fournie par les institutions membres du Consortium, à la demande des experts, pour compléter la revue documentaire et permettre un approfondissement de l'analyse des différents aspects du projet (liste des documents en annexe).

Entretiens avec l'ensemble des intervenants : étalés du 18 juillet au 9 août 2023. Certains entretiens ont été effectués hors de cette fourchette compte tenu des disponibilités des personnes interviewées. Les entretiens semi-structurés ont permis aux acteurs de s'exprimer sur les différentes thématiques d'évaluation. Ils ont été menés auprès de tous les membres du Consortium incluant les responsables et les équipes opérationnelles, les représentants des IPI et les représentants de la présidence du gouvernement. Le calendrier des entretiens réalisés est fourni en Annexe 3 du présent rapport d'évaluation.

A relever qu'il a été impossible de rencontrer le secrétaire général de la HAICA. Toutefois, un entretien a été mené avec l'ancien président de cette instance.

Restitution des résultats de l'évaluation : le 14 septembre en présence des représentants de l'ambassade suisse et des membres du consortium. Une présentation des résultats a été faite (en annexe) suivie d'une discussion enrichissante entre les présents, des notes écrites ont été soumises à l'équipe d'évaluateurs à la suite de la réunion de restitution et en réponse le présent rapport a été mis à jour.

L'ensemble des opérations liées à cette mission se répartissent sur la période allouée selon le calendrier suivant :

Activités	juil-22				Aout 2022				Septembre	
	S1	S2	S3	S4	S1	S2	S3	S4	S1	S2
Phase de démarrage										
Réunion de démarrage, prise de contact avec l'équipe de programme										
Étude des documents										
Actualisation et précision de la méthodologie de la mission (objectifs, approche, questions d'évaluations, calendrier, répartition des responsabilités, personnes à interviewer)										
<i>Livrable 1 : Note de démarrage</i>										
Réunion de cadrage										
Phase d'évaluation										
Prise de contacts avec les partenaires et bénéficiaires du projet										
Exécution de la mission : Entretiens, Échanges avec les différents acteurs (membres du Consortium, équipe de mise en œuvre, partenaires et bénéficiaires)										
Réunion de débriefing										
Phase de synthèse										
Analyse des informations										
Rédaction du rapport d'évaluation										
<i>Livrable 2 : Rapport d'évaluation</i>										
Rédaction de la note du contexte institutionnel										
<i>Livrable 3 : Annexe Note contexte institutionnel</i>										
Préparation de la réunion de restitution (PowerPoint)										
<i>Livrable 4 : Une note d'orientation</i>										
Présentation des premiers résultats – Réunion de restitution										
Rédaction du rapport final										

I. Analyse du projet TRUST – Phase 1

1. Contexte général

La Tunisie s'est engagée, depuis 2011, dans une transformation profonde de son système politique et de gouvernance des affaires publiques afin de donner une meilleure réponse aux attentes des citoyens. Cette transformation a exposé le pays à plusieurs enjeux et défis stratégiques à différents niveaux, politique, institutionnel, économique et social.

Des réformes étaient dès lors engagées dans le cadre de la redevabilité de l'Etat, le respect des Droits de l'Homme, la réduction de la corruption et la réduction des inégalités régionales dont les principales ont été traduites dans la constitution de 2014.

Les débats publics et les consultations qui ont accompagné la rédaction de la constitution à l'occasion des discussions relatives au chapitre 6, ont mis un accent particulier sur le discrédit porté à l'encontre de l'appareil administratif de l'Etat. A un certain stade d'avancement du projet de la Constitution tunisienne, plus de 30 instances constitutionnelles étaient proposées sur des thématiques diverses telles que les questions liées à la sécurité et la sûreté, la culture, l'éducation ou encore le conseil suprême de l'Islam l'idée était de rebâtir le système de redevabilité pour "appuyer la démocratie" par des structures indépendantes.

Par crainte de structures indépendantes pléthoriques ou par pur pragmatisme, la Constitution a arrêté la liste des instances constitutionnelles au nombre de cinq, ayant pour mission principale la consolidation de la démocratie. Ainsi la Constitution met en place de nouveaux acteurs de la redevabilité avec les principales caractéristiques suivantes :

- Les Instances constitutionnelles indépendantes œuvrent à renforcer la démocratie ;
- Elles sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière ;
- Toutes les structures de l'Etat ont l'obligation de soutenir ces instances pour les aider à accomplir leurs missions ;
- Les membres de ces instances sont désignés par l'ARP avec une majorité renforcée ;
- Chaque instance soumet un rapport annuel à l'ARP, discuté en plénière lors d'une séance dédiée.

Ces instances s'ajoutent à d'autres instances créées par des lois et dont plusieurs sont opérationnelles à la date de lancement du projet TRUST.

L'engagement du Gouvernement pour la mise en œuvre était clair, puisqu'en février 2015, un portefeuille ministériel a été créé au sein de la Présidence du gouvernement, chargé de la relation avec les instances constitutionnelles et la société civile. Un engagement confirmé en août 2016 lorsque ce portefeuille a été transformé en département ministériel avec la même mission en plus du portefeuille des droits de l'homme.

Le Gouvernement a déposé des projets de lois organiques relatives aux instances constitutionnelles indépendantes non encore installées (à l'exception de l'ISIE) et toutes ont été votées entre 2017 et 2019 sauf pour l'ICA, projet qui a été retiré ultérieurement par le Gouvernement et n'a pas été voté jusqu'à ce jour.

L'ARP a ouvert les candidatures pour toutes les instances constitutionnelles indépendantes dont les lois ont été votées mais n'est jamais parvenu à organiser la séance pour le vote en plénière.

2. L'analyse de la situation

Le projet TRUST a été initié depuis septembre 2017. En vue de mieux comprendre le contexte tunisien en relation avec la mise en place du système national de redevabilité à travers des instances de contrôle et de régulation autonomes et efficaces et d'identifier les acteurs de changement pour les renforcer et améliorer leur cohérence, une étude d'économie politique sur la redevabilité des IPI a été réalisée en avril 2019.

Cette étude observe les voies de changement selon un modèle de scénarios et en a établi deux :

- Un scénario de **“déclin graduel”** (réalisé en partie) dans lequel (i) la redevabilité est affaiblie et le rôle des IPI marginalisé avec (ii) des moyens non adaptés à leurs missions et (iii) une faible acceptation voire une résistance au contrôle démocratique qu'elles exercent.
- Un scénario de **“cercle vertueux”** selon lequel la redevabilité s'approfondit et le contrôle démocratique renforcé grâce à (i) la maturité des innovations institutionnelles (ii) la contribution des acteurs dans le changement de la culture politique affirmant la capacité des citoyens à mieux utiliser les mécanismes de contrôle démocratique et (iii) le poids très important d'une population jeune qui s'attache davantage à s'exprimer et à s'organiser librement pour défendre ses intérêts.

L'étude conclut que le scénario le plus probable serait une continuation de la situation avec des va-et-vient dans la mise en œuvre des réformes initiées par la constitution de 2014 grâce à (i) la tradition legaliste de l'Etat tunisien, (ii) un rapport de forces négatif au sein de l'ARP lié à l'absence probable de parti majoritaire lors des élections de 2019 et (iii) l'équilibre établi entre les groupes qui soutiennent les IPI et ceux qui leur résistent.

Cela a amené à proposer une série de recommandations basées sur la combinaison des sources de changement des deux scénarios afin de maintenir les gains acquis et avancer lorsque la situation le permet.

En août 2019, la DDC ouvre la procédure d'appel d'offres pour la mise en œuvre de la phase 1 du projet TRUST avec l'hypothèse de base que la redevabilité de l'Etat est renforcée à travers le mandat et le rôle des IPI d'une manière systémique et selon les objectifs spécifiques suivants :

- L'amélioration des relations entre les IPI et les institutions de l'Etat.
- Le renforcement de la culture démocratique chez les Tunisiens.

- Performance et optimisation du fonctionnement des IPI.
- Le développement des synergies et la mutualisation des efforts de ces instances.

TRUST est attribué au CRDH à partir de novembre 2019 en lui observant une période de 4 mois (phase initiale) afin de réviser les détails de la stratégie d'intervention. A cet effet, une analyse situationnelle a été élaborée et exploitée pour mener un dialogue avec les IPI (présidents, membres et cadres) dans une série d'ateliers de planification stratégique. Cela a permis d'identifier leurs priorités, forger des liens de confiance et une atmosphère de collaboration, engager un dialogue avec les partenaires techniques et financiers des IPI et se positionner dans cet environnement et profiter de l'avantage de gérer un projet transversal et de nature systémique.

Cette analyse situationnelle a passé en revue l'évolution du contexte politique après les élections de 2019, faisant ressortir un paysage parlementaire morcelé qui présente des risques quant à la mise en place des IPI, une instabilité gouvernementale marquée principalement par le limogeage de la ministre chargée de la relation avec les IPI et une crise économique accrue, aggravée par les tensions sociales et la pandémie du COVID-19 avec un impact direct sur le financement des IPI.

L'analyse s'est aussi focalisée sur l'environnement interne des IPI pour constater des tensions qui affectent le fonctionnement de plusieurs de leurs conseils, une instabilité de la composition de la LIPI, mais aussi de bonnes opportunités de dialogue entre certaines IPI.

En outre, cette analyse a été conjuguée par une analyse du cadre légal des IPI faisant ressortir toutes les incohérences et faiblesses du système, une enquête avec les présidents des IPI a aussi fait ressortir les problèmes internes de ces IPI.

En ce qui concerne la relation avec les pouvoirs classiques, il a surtout été constaté la faiblesse voire l'absence de mécanismes de gestion de la relation entre représentants de ces pouvoirs et IPI principalement celles créées par la loi.

A ce stade, il convient de relever la création par le Ministère chargé de la relation avec les IPI d'une commission technique des IPI constitutionnelles et un groupe d'appui technique à cette commission, regroupant les représentants des différents ministères concernés. Le but de cette commission étant de coordonner les efforts visant à résoudre les problèmes rencontrés par ces instances et à accélérer leur mise en place. Cette initiative **a été considérée comme "une opportunité à suivre par le projet" pour la mise en œuvre de l'objectif visant l'amélioration de la relation entre les IPI et le pouvoir exécutif.** Cette opportunité, très précieuse, aurait pu être mieux saisie pour organiser un appui direct au groupe d'appui technique afin d'aider à (i) pérenniser ce mécanisme (ii) le dynamiser et le rendre plus efficace et surtout (iii) l'utiliser comme canal officiel de dialogue entre IPI et autres représentants des ministères. **Un plan d'action aurait pu structurer cet appui en concertation avec les services de ce Ministère** (Présidence du gouvernement, ultérieurement) et les autres acteurs concernés.

En somme, l'analyse de la situation au démarrage du projet a été assez profonde et a observé tous les éléments marquants et a relevé tous les défis et risques avec une

proposition de correctifs nécessaires **sans remettre en cause la théorie de changement** adoptée à la base. **Néanmoins, il convient d'ajouter** qu'une analyse prospective aurait dégagé :

- **Une meilleure lecture des risques** liés à la situation du pays sur les plans politiques, juridiques et institutionnels permettant d'envisager des scénarios dans la stratégie de mise en œuvre de TRUST et mieux gérer les risques potentiels ;
- **Des scénarios préalablement définis** qui auraient permis aux équipes du CRDH d'améliorer leur anticipation et procurer un temps de réaction assez raisonnable pour faire face aux changements de contexte et éventualités de blocage prévu par le moyen de plans d'actions adaptés à chaque scénario ;
- **Élargir le spectre des interventions** pour englober d'autres partenaires tels que les services de la relation avec les IPI comme bénéficiaire direct avec un plan d'action conséquent² ;
- **Améliorer le portage et l'inclusivité de TRUST** au sein de l'écosystème de sa mise en œuvre par la création par exemple d'un comité de pilotage qui regroupe tous les partenaires pertinents du projet (et non seulement une partie du Consortium) et faire ressortir les besoins de toutes les parties prenantes et non uniquement celles des IPI et aussi valider les choix d'une façon collégiale comme il se fait dans la plupart des projets d'assistance technique.

Il est certain que le projet TRUST n'a pas eu une "vie facile" puisqu'il a été frappé par les effets de la pandémie du COVID-19 dès son lancement, affectant largement son démarrage. Même si cette première période était consacrée à certaines activités de planification, le projet a accusé un retard de démarrage constaté par le faible niveau de consommation des fonds qui n'a pas dépassé 16% du budget prévu pour la première année et 43% la deuxième année, impactant ainsi l'avancement de la mise en oeuvre de la troisième année et rendant la situation actuelle délicate avec 72% de consommation à moins de 6 mois de la date de clôture du projet. Certaines activités et principalement celles non sujettes aux limitations liées au COVID-19, telles que les études et autres travaux de réflexion déjà identifiés, auraient pu être lancées et finalisées durant la première année du projet.

Les changements majeurs du 25 juillet 2021 intervenus en début de la deuxième année du projet ont suscité un intérêt particulier du Consortium qui, en septembre 2021, a organisé avec ses partenaires une retraite pour mettre à jour les analyses contextuelles et identifier les approches stratégiques pour la 2ème année de TRUST. En ce sens, il est important de valoriser le degré élevé d'adaptation dont ont fait preuve les équipes du CRDH d'avoir proposé une mise à jour du cadre logique afin de continuer la mise en œuvre du projet dans un climat incertain et un manque de visibilité grandissant surtout dans la perspective d'une nouvelle feuille de route politique pour la Tunisie,

² Le document d'appel d'offres du projet prévoit au niveau du paragraphe 3.4 relatif à l'organisation du projet "Le cercle des bénéficiaires directs couvre tous les acteurs ciblés par les objectifs du projet (§3.3). Les citoyennes et citoyens tunisiens sont les bénéficiaires ultimes. Parmi les bénéficiaires directs potentiels, soit par des appuis ciblés, soit par l'inclusion dans des activités peuvent comprendre : le gouvernement, les IPI, les organismes judiciaires, les ONG..."

une situation économique de plus en plus difficile et un environnement politique et social assez instable. La caractéristique principale de cette adaptation s'est traduite par un modèle de planification générique permettant une programmation spécifique des activités selon le contexte et dans la mesure du possible, toutefois, il est important de noter que :

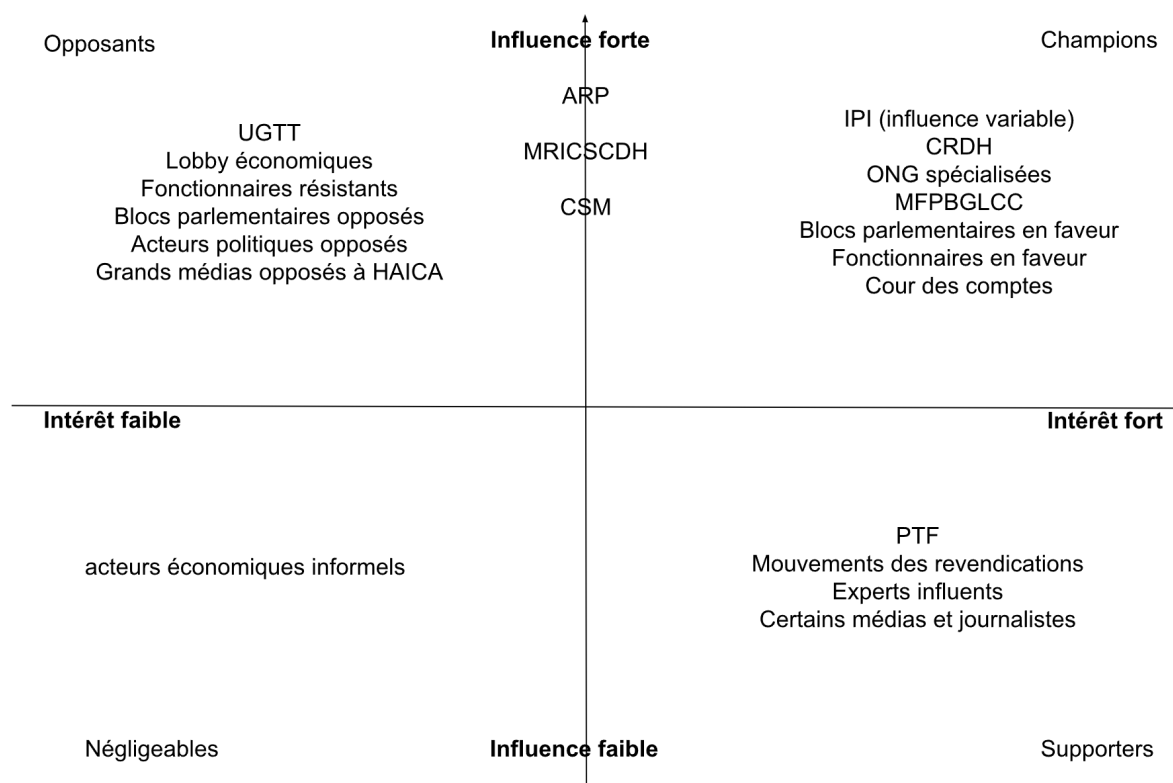
- Même si l'analyse a bien ciblé tous les éléments marquants du changement de contexte, l'avènement du 25 Juillet n'a pas été considéré comme **un point de rupture stratégique** au sens prospectif du terme³ alors même qu'il a été bien vu qu'il s'agit (i) d'un début de changement du régime politique du pays avec (ii) un impact direct sur le système de la redevabilité et (iii) de la place des IPI et le rôle qui pourrait leur être alloué dans ce nouveau système.
- Le nouveau contexte du 25 juillet aurait pu être considéré comme **une constante qui établit des paradigmes entièrement nouveaux**, eux-mêmes appelés à évoluer (fermeture du CSM, de l'ARP, de l'INLUCC...). En effet, la rupture ne doit pas être considérée dans cette optique comme un événement unique, mais un état constant, dont l'impact peut augmenter au fur et à mesure que les effets d'entraînement se répercutent. La réponse du CRDH aurait dû apporter des changements à grande échelle et multidimensionnels en réaction à ce nouveau contexte. A noter que la continuité des activités sur la base des orientations initiales du projet a été décidée collégialement avec la DDC.
- La réponse du CRDH a été axée sur une mise en place d'un système de veille, la recherche des nouvelles priorités des IPI, s'orienter davantage vers le travail thématique (donc moins systématique), plus de synergies entre les instances et redéfinir les plaidoyers en faveur des IPI avec les nouveaux acteurs à venir. Ce que nous pouvons traduire par (i) une concentration accrue vers les IPI et principalement leurs mandats (ii) la recherche de nouvelles dynamiques entre les IPI et (iii) axer l'avancement du projet sur la réalisation des actions définies ou à définir.
- La nouvelle stratégie de mise en œuvre de TRUST s'est traduite par un nouveau cadre logique qui n'a pas apporté une critique ou une négation du passé dans le but de se projeter dans l'avenir, se traduisant par une volonté du CRDH de s'adapter avec le contexte nouveau avec des mécanismes et une logique conçue pour le contexte initial. Une stratégie, qui a certes permis de continuer la mise en œuvre du projet, mais qui portait ses propres risques de (i) rester coincé dans un paradigme qui ne répond plus, dans son économie générale, aux impératifs du contexte nouveau, (ii) ne pas pouvoir atteindre certains des objectifs du projet en entier, principalement l'OS 1 et l'OS 4 et par conséquent pénaliser les membres du CRDH impliqués plus que les autres dans ces objectifs et (iii) réduire la marge de manœuvre du CRDH pour planifier des actions ou des activités compte tenu de facteurs de blocage exogènes et non maîtrisables.

³ "Lorsqu'une surprise stratégique se traduit par une perte de capacités d'action, elle engendre une rupture stratégique, voire un changement de paradigme stratégique si les règles de l'action se trouvent complètement transformées", Hervé Coutau-Bégarie, *Traité de stratégie*, Paris, ISC-Economica, 1999.

- Le cadre logique modifié et approuvé en octobre 2022 aurait pu aller plus profondément dans les changements de l'hypothèse de base afin de (i) mieux centrer les actions du projet dans le champ du possible dans ce nouveau contexte, quitte à modifier la nature ou la teneur des objectifs spécifiques qui ne répondent plus à l'objectif général de TRUST, sans se limiter à une simple réorganisation des actions. D'ailleurs, l'analyse des dernières mises à jour des plans d'action élaborées avec les IPI, montre clairement que l'OS 1 et l'OS 4 reçoivent beaucoup moins voire pas d'activités comparés aux autres objectifs spécifiques de TRUST et (ii) mieux répartir le poids de conduite des activités sur les membres du CRDH compte tenu de l'avantage comparatif de chaque membre et des répartitions budgétaires interne du budget entre eux.
- Le constat du fléchissement de la mobilisation des IPI envers la LIPI et du début de perte de son poids dans l'écosystème aurait pu constituer un signal assez fort pour reconsidérer l'OS 4, surtout que la LIPI a été une des bases fondamentales de TRUST et un des vecteurs principaux du changement souhaité. Il est vrai que le CRDH s'est davantage orienté vers la recherche du potentiel de coordination bilatérale entre les IPI et de concentrer l'appui sur cet axe, considéré comme une bonne alternative en soi, mais il n'en demeure pas moins que le type d'activités mises en œuvre verse plutôt dans l'appui des IPI dans l'exécution de leurs mandats que dans l'appui transversal.

3. L'analyse des acteurs

Le document initial du projet dresse une évaluation des parties prenantes ainsi qu'une matrice des acteurs axée selon les niveaux d'intérêt et d'influence dans la mise en place d'un système de redevabilité :



Cette analyse fait montrer que la majorité des parties prenantes identifiées se trouvent sur l'axe "influence forte" ce qui plaide pour un positionnement de TRUST géré par CRDH dans le système de redevabilité mais lui attribue plus de responsabilités pour enclencher la dynamique dans ce système.

Toutefois, il est à souligner que le CRDH aurait pu mettre davantage l'accent lors du démarrage du projet sur les rôles que pourraient jouer les services de la Présidence du gouvernement chargés de la relation avec les IPI ou encore chargé de la fonction publique qui se trouvent dans le groupe des "champions", leur accorder un appui conséquent aurait donné plus de chances qu'ils puissent faciliter le travail des IPI et renforcer le dialogue ouvert avec les IPI mais aussi aider à dépasser les incompréhensions ou les tensions constatées de part et d'autre.

Aussi, il est important de noter que le Ministère chargé de la relation avec les IPI englobe trois directions générales : celle chargée de la relation avec les IPI, celle de la relation avec la société civile et celle chargée des Droits de l'Homme, en plus du Secrétariat permanent du mécanisme national de reporting en matière de Droits de l'Homme dans lequel tous les ministères sont représentés. L'implication de toutes ces structures aurait pu accorder au projet des points d'entrée et des relais multiples à la Présidence du gouvernement et des autres ministères et donner des dimensions plus institutionnalisées et donc moins personnifiées de la relation des IPI avec le pouvoir exécutif, surtout en relation avec la société civile et en matière de droits de l'homme.

Et d'ajouter que les efforts consentis n'ont pas abouti à la mise en place d'un mécanisme de coordination avec les PTF et bailleurs de fonds impliqués avec les IPI, dont notamment le PAIIT du Conseil de l'Europe, privant ainsi le projet TRUST d'un meilleur positionnement dans le système, surtout que le PAIIT était en fin de période et les autres appuis aux IPI sont surtout ponctuels et très spécifiques et ce malgré que cette coordination fût demandée par la DDC.

Sur un autre plan, d'autres acteurs auraient pu être identifiés, tels que le Tribunal administratif, compétent en matière de contrôle des décisions des IPI ou encore les corps de contrôle relevant de la Présidence du gouvernement, du Ministère des finances et du Ministère du domaine de l'Etat et des affaires foncières, compétents en matière de contrôle des dépenses publiques des IPI ou de la gestion de leurs ressources ou patrimoines, ce qui a privé TRUST de points d'entrées supplémentaires et d'un portage plus important. Toutefois, une collaboration avec le Haut comité de contrôle des dépenses publiques à la Présidence du gouvernement (non identifié au départ) a permis de faire des avancées indéniables en matière de certification des IPI au Référentiel National de Gouvernance (RNG).

il est constaté aussi que la LIPI, considérée comme une dynamique très importante dans le design de l'hypothèse de base et un vecteur de changement déterminant pour le développement de TRUST, ne figure pas sur la carte des parties prenantes, ce qui n'a pas permis de mesurer son degré d'influence ou son niveau d'intérêt ou encore l'évolution de cette mesure dans le temps en l'absence d'une "Baseline". Et même si la LIPI n'est pas une structure institutionnalisée au sens juridique du terme, elle reste un acteur qui a aussi reçu des appuis avec des enveloppes budgétaires définies.

4. Le champ d'intervention

Le document d'appel d'offres du projet prévoit que TRUST cible l'introduction et le renforcement de la notion de redevabilité horizontale dépassant les "îlots d'intégrité" et les approches sectorielles en contribuant à l'émergence d'une vision globale élaborée par les différents acteurs publics et de la société civile. Cette intervention aborde d'une part les particularités des instances constitutionnelles de manière transversale. De l'autre, elle permet, par une contribution ciblée, de renforcer l'efficacité et la durabilité d'investissements tunisiens et internationaux en matière de renforcement des processus démocratiques. Plus précisément, TRUST vise : (i) l'amélioration des relations entre les instances indépendantes et les institutions de l'Etat, (ii) le renforcement de la culture démocratique chez les Tunisiens (iii) l'optimisation du fonctionnement des instances indépendantes et (iv) le développement des synergies et la mutualisation des efforts de ces instances.

L'objectif général assigné à la phase 1 du projet renseigne des capacités renforcées des instances de régulation, de contrôle et de surveillance, des organisations non-étatiques, et des organes exécutifs, législatifs et judiciaires pour collaborer, gérer les tensions, trancher les conflits et engager des réformes, favorisant l'adoption de pratiques gouvernementales à même de répondre aux demandes des citoyennes. En 2028 (date de fin du projet), le public tunisien bénéficiera d'un ensemble d'institutions, redevables mutuellement mais aussi envers les citoyens, progressivement efficaces et durables, et d'une meilleure réactivité.

Le Consortium dans sa soumission de l'offre pour le projet présente une vision selon laquelle la redevabilité de l'Etat tunisien sera renforcée par (i) le développement des capacités des IPI, (ii) le soutien aux synergies qu'elles peuvent établir pour faire face aux défis communs qu'elles rencontrent ainsi que (iii) par la consolidation des relations entretenues par les IPI avec les autres acteurs publics (Gouvernement, Parlement et Justice) et les organisations de la société civile (OSC). Cette vision du Consortium est soutenue par **(i)** une approche systémique qui prend en compte tous les acteurs et processus du système national de protection et promotion des droits de l'homme et **(ii)** une approche basée sur les droits de l'homme qui envisage la redevabilité de l'Etat comme une condition et un résultat du renforcement de la protection et de la promotion des droits de l'homme au niveau national. A ceci s'ajoute une volonté du Consortium de prendre en compte la complexité, bien comprise au sein de tous les partenaires, du contexte dans lequel opèrent les IPI.

L'approche proposée par le Consortium vise la mise en place d'un système d'acteurs établis dans un cadre législatif et réglementaire clair et liés entre eux par des processus plus ou moins formalisés. Une telle approche systémique a pour but le respect, la protection et la promotion des droits de tous par l'Etat ainsi que la garantie de la redevabilité de l'Etat dans tous les domaines.

Cette approche promue par les Nations Unies depuis 2002 vise à la mise en place et au renforcement d'un système national des droits de l'homme. Elle soutient la théorie du changement adoptée en 2015 par l'IDDH dans son travail international et supporte aussi les actions du programme de partenariat Dano-Arabe (DAPP) dont font partie

les deux autres organisations membres du Consortium. Selon cette théorie du changement, si l'IDDH (ou une autre institution) peut fournir l'expertise nécessaire sur les principes et standards de droits de l'homme, les outils méthodologiques ainsi que les instruments de management et de changement organisationnel et si les partenaires sur le terrain peuvent contextualiser et adapter cette expertise dans la mise en œuvre de leur mandat, alors les droits de l'homme seront intégrés de manière durable dans les mandats et les pratiques des institutions étatiques, leur capacité à répondre aux attentes de la population sera renforcée et ainsi ils deviendront des acteurs de changement participant à la garantie du respect, la protection et la promotion des droits de tous.

Il est important de souligner que la comparaison de la vision initiale du projet tel que présentée dans le document d'appel d'offres et la vision présentée par le CRDH basée sur sa théorie de changement fait ressortir une évolution dans le projet qui (i) part de l'hypothèse que l'amélioration du système de redevabilité passe par le renforcement des acteurs de cette redevabilité et (ii) aboutit à une hypothèse selon laquelle les acteurs de la redevabilité adoptent les principes et standards de droits de l'homme en plus des instruments de management et de changement organisationnel avec une adaptation de ces acquis dans la mise en œuvre de leur mandat, ils intégreront les droits de l'homme dans leurs mandats et amélioreront la redevabilité, cette évolution suscite les remarques suivantes :

- Que faire intégrer les approches basées sur les droits de l'homme au niveau des IPI nécessite un travail supplémentaire avec toutes les parties prenantes (structures relevant des pouvoirs classiques, ONG, médias, citoyens, en plus des IPI...) ce qui implique de développer davantage la culture des droits de l'homme à tous ces niveaux, un tel effort est de nature à réduire les résistances et par conséquent les facteurs de blocage.
- Que ce choix risque d'être confronté à un contexte en mal de réformes qui trouve des difficultés à faire accepter cette multitude de concepts nouveaux, en plus des problèmes économiques qui mettent les structures étatiques et les citoyens en difficulté d'accepter ces concepts dans leur ordre de priorités, ce qui plaide encore pour une nécessité de multiplier les efforts pour renforcer la culture des droits de l'homme en parallèle.
- Le changement de contexte vécu par le pays a conduit le CRDH à concentrer les activités sur l'appui des IPI dans la réalisation de leurs mandats plus que dans l'approche systémique.
- Que le fait de donner à TRUST un "ADN" de droits de l'hommes (option défendable à l'évidence) risque de limiter le domaine d'intervention aux IPI opérant dans le champ d'intervention des droits de l'homme ou dont le Président ou son Conseil sont imprégnés par la culture des droits de l'homme.

5. Le cadre logique et la planification du projet

La nature complexe du projet était admise dès la phase de sa conception (cf. Document d'appel d'offres de la DDC). Cette complexité nécessite à l'évidence une intervention systémique et agile. Pareille approche a été mise en avant par le Consortium qui, dans

sa soumission de la proposition pour l'appel d'offres, souligne clairement : *"...Cette approche nécessitera des stratégies d'intervention adaptatives afin de non seulement procéder à des corrections tactiques nécessaires dans la gestion du projet mais aussi de pouvoir remettre en question les hypothèses et la théorie du changement retenues lors de la conception du projet"*.

Le projet intervient dans le domaine de la redevabilité de l'Etat où prime la complexité⁴. Dans tel domaine, les dimensions d'ordre politique, juridique, institutionnel et socioculturel interfèrent au travers de multiples parties prenantes évoluant dans un contexte de transition en permanente mouvance. Les quatre champs d'intervention (cf. les quatre objectifs spécifiques) où des changements étaient souhaités par le projet, sont nécessairement interconnectés en termes de système de redevabilité et sont conditionnés par des facteurs tels :

- Une **période plus longue** pour générer des effets visibles et durables dans le champ social, à travers des mesures graduelles d'intégration / institutionnalisation (mainstreaming) et de mise à l'échelle (upscaling).
- Des **capacités minimales chez les partenaires et les bénéficiaires** de l'appui en vue d'intégrer progressivement une nouvelle culture et de nouvelles méthodes et outils (ex. ressources humaines en quantité et en qualité, infrastructure informatique et capacités d'adaptation aux nouvelles technologies, budget approprié aux missions, ressources de support adéquates, etc.).
- **Une expertise additionnelle spécialisée**, notamment en matière de planification, suivi & évaluation, développement organisationnel, réseautage, approche genre et autres, en plus de l'expertise technique liée aux domaines d'intervention du projet.

La théorie de changement du projet, qui décrit la chaîne causale et explique comment des activités produisent des Outputs, des Outcomes et plus tard des impacts, se présente comme suit :

- a) L'objectif général du projet (Outcome) : La redevabilité de l'Etat tunisien est renforcée.
- b) Les objectifs spécifiques (considérés comme Outputs), au nombre de quatre, formulés ainsi :
 - Les relations entre les instances indépendantes et les institutions de l'Etat (pouvoirs constitués) sont améliorées.
 - Les citoyens tunisiens comprennent et ont accès à une culture de contrôle démocratique et de responsabilité.
 - La performance des instances indépendantes est renforcée et leur fonctionnement optimisé.
 - Soutenir les synergies et mutualisation des efforts entre instances indépendantes.
- c) Les résultats permettant l'atteinte des objectifs spécifiques (voir cadre logique du projet en annexe).

⁴ Par complexité, il est entendu la non-prédictibilité des relations entre les éléments d'un système ou d'un sous-système.

Par définition, la hiérarchie des objectifs suit la chaîne de résultats suivantes : grâce à des ressources (inputs), des activités sont réalisées en vue de produire des extrants (Outputs) qui, utilisés dans le champ social par des utilisateurs (partenaires, groupes cibles, bénéficiaires) à travers des interactions multiples, permettent l'atteinte d'un résultat (Outcome) formulé comme objectif de projet. Ce dernier contribue partiellement à la création d'impact à un niveau plus global.



La lecture du cadre logique du projet, dans sa version initiale et sa dernière version révisée (Octobre 2022) fait ressortir les observations suivantes :

- Le modèle de planification utilisé (Cadre logique) ne précise pas clairement la limite systémique du projet (ce que le projet doit concrètement produire comme extrants).
- L'outil du cadre logique comme modèle de planification a des limites, comparé à l'outil du "modèle de résultats" qui précise les changements attendus / souhaités dans le champ social suite à l'utilisation des extrants du projet, en d'autres termes : comment les extrants seront-ils utilisés et par qui, et quels effets sont-ils attendus suite à cette utilisation. Par exemple, l'OS.3 formulé comme un changement souhaité dans les IPI, à savoir *"la performance des IPI est renforcée et leur fonctionnement optimisé"* ne représente pas une fin en soi, mais se doit de contribuer à l'objectif général du projet *"la redevabilité de l'Etat tunisien est renforcée"*. A ce titre, il s'agirait alors d'élaborer des hypothèses de changement (ou hypothèses de résultats) supplémentaires, répondant à la question : à quels changements s'attendre dans le champ social une fois la performance des IPI renforcée ?
- Plusieurs indicateurs sont formulés plutôt comme activités qui alimentent le résultat visé mais ne mesure pas son atteinte (ex. R.2.2, R.4.1 et R.4.2). Par ex. le Résultat 2.2. vise le changement suivant : *"Les IPI renforcent une présence tangible et améliorent leur accessibilité vis-à-vis de la société civile et des citoyens sur l'étendue du territoire tunisien"*. Selon le cadre logique, ce changement est mesurable à travers une batterie d'indicateurs exprimés sous forme d'activités, or celles-ci ne permettent aucune mesure du résultat comme changement souhaité et représentent à la limite, des actions contribuant à l'atteinte du résultat. Parmi ces indicateurs "non essentiels" (qui ne mesurent pas le changement en soi) et à titre d'illustration : l'indicateur 2.2.1 *"Les instances se mettent d'accord sur la mise a place d'antenne régionale"*, ou l'indicateur 2.2.4 *"Organiser le symposium de la LIPI une fois par an"*.

D'autres indicateurs n'intègrent pas correctement la dimension quantitative (valeur de référence et valeur cible). A titre d'exemple, l'indicateur 3.1.3 *"Les institutions indépendantes ont développé leur capacité technique en matière de recueil des*

plaintes, enquêtes et analyses, rédaction de rapport, formulation de recommandations aux autorités publiques...” a pour valeur cible “*Les instances pertinentes indépendantes ont la capacité de mettre en œuvre leur mandat*” ce qui représente plutôt un résultat, exprimé d’ailleurs dans le R.3.1.

- Il n'existe pas dans le projet un schéma de suivi axé sur les résultats lié au cadre logique, qui précise pour chaque indicateur, la nature des données et des informations à collecter, la méthode de collecte, la périodicité des mesures, les responsables et le format de présentation des informations relatives à chaque indicateur. Ainsi, en l'absence d'un schéma de suivi, les rapports d'avancement du projet établis par le Consortium ou par les IPI et les partenaires (ex. INAI, DGRIPi) se limitent à une liste d'activités réalisées (réunions, ateliers, production de guides, etc.). Les rares tentatives de suivi des effets ont été relevées à l'INLCTP qui fait un suivi des retombées des actions de formation dédiées à la société civile. A titre indicatif, l'INLCTP a relevé que suite à une série de formations, le taux des signalements provenant de la société civile en matière de traite des personnes s'est élevé à 63 % du total des signalements et que 80 % d'entre eux sont de bonne qualité. Ces effets prouvent d'une part une meilleure expertise chez les associations et facilitent d'autre part le travail de l'instance.

- Le système de suivi adopté par le projet (Outcome harvesting) contient des informations détaillées sur des activités réalisées dans le cadre du projet et des résultats atteints, considérés comme changements significatifs chez les acteurs sociaux. Bien que ces informations soient utiles pour le suivi du changement induit par le projet, elles portent généralement sur les activités réalisées et non sur leurs effets. Comme exemple, la signature d'une convention de partenariat entre l'INAI et la plateforme IDARATY (le 11 Mars 2022) sur la publication proactive d'information, en dépit de la valeur indéniable de l'action, ne renseigne pas sur ses effets directs ou indirects envers l'OS 2 du projet visant à ce que *"les citoyens tunisiens comprennent et ont accès à une culture de contrôle démocratique et de responsabilité"*. Ainsi, en l'absence d'un système de suivi axé sur les résultats, lié au cadre logique et aux indicateurs du projet, il est difficile de mesurer les effets des activités réalisées et leur degré de contribution aux objectifs spécifiques du projet.

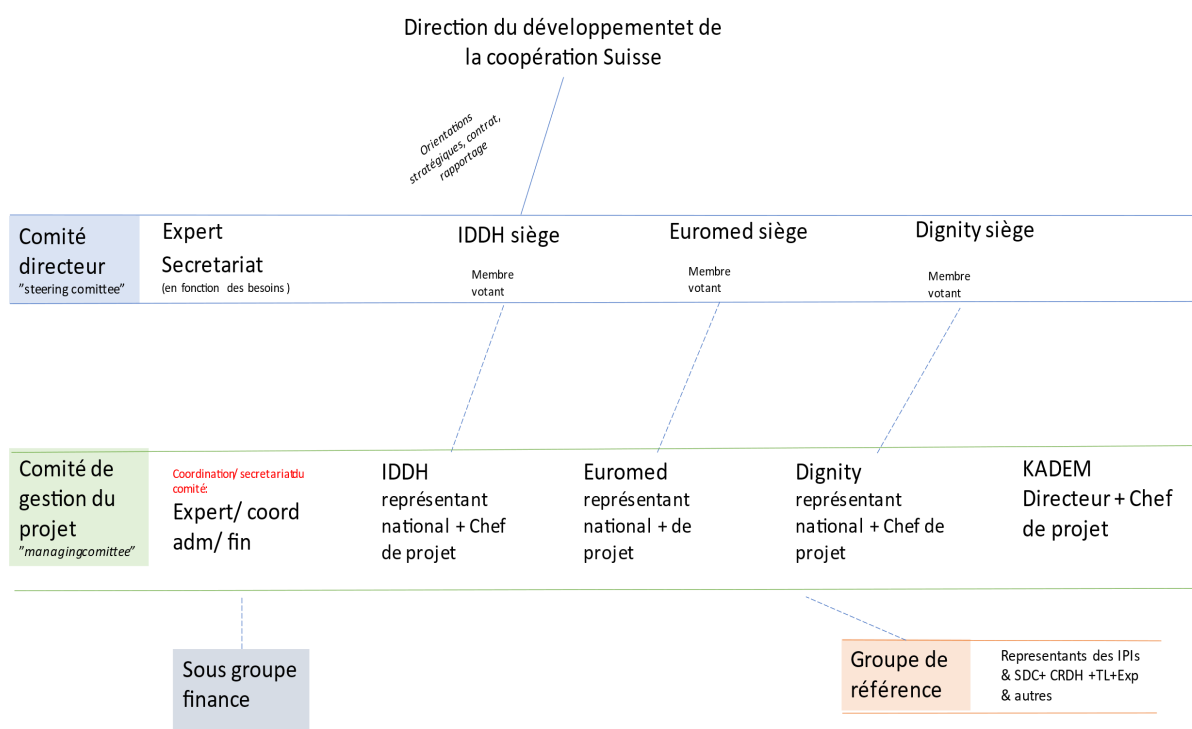
Sauf argument contraire, l'usage de l'approche OH est considérée comme utile pour un projet comme TRUST, sauf que son utilisation a manqué de qualité (probablement par manque de formation et d'expérience sur l'approche chez certains experts du projet). Dans ce sens, le système OH, conçu comme un processus participatif, gagnerait à impliquer davantage les partenaires du projet dans la collecte et le traitement des informations relatives à des changements significatifs, l'analyse des processus ayant produit ces changements et leur participation dans d'éventuelles décisions de pilotage stratégique.

Tenant compte des spécificités du projet et du contexte actuel, il est fort utile de combiner les deux approches : l'outcome harvesting et le système de suivi axé sur les résultats, basé sur le cadre logique et ses indicateurs, afin qu'ils s'auto-alimentent et qu'ils présentent au mieux les différents niveaux de résultats atteints par le projet.

6. La gouvernance de la mise en œuvre

La mise en œuvre du projet TRUST a été confiée au CRDH, composé de l'Institut Danois des Droits de l'Homme (IDHD) qui assure le lead, Danish Institute Against Torture (Dignity), EuroMed Droits ainsi que Kawakibi Democracy Transition Center (KADEM). Le schéma de gouvernance se caractérise par un comité de direction composé du CRDH, Dignity et EuroMed Droits, chaque membre du Consortium consacre une équipe pour la conduite du projet. Les chefs de projet des membres du CRDH, une équipe de Lead travaille pour le compte du CRDH. Chaque membre du Consortium est impliqué dans la réalisation des résultats d'un objectif spécifique ou plus, la collecte des informations par rapport aux activités réalisées se fait par le biais d'une plateforme "sharepoint" et le suivi des résultats est assuré selon l'approche "outcome harvesting".

La configuration organisationnelle du CRDH⁵ pour la mise en œuvre du projet TRUST est la suivante :



Le comité de direction ou "steering committee" est l'organe décisionnel suprême du projet se limite à 3 des 4 membres du CRDH et même si KADEM a été présenté comme partenaire de mise en œuvre de TRUST, rien dans le développement du projet ne laisse différencier sa position des autres membres qui sont aussi responsables de la mise en œuvre au même titre.

⁵ La charte de gouvernance du projet TRUST, mise à jour le 28/11/2022

Il était prévu dans le document initial du projet⁶ que le pilotage du projet soit assuré par un comité de pilotage qui comporte en plus des membres du CRDH, des représentants des IPI, des structures gouvernementales et d'un représentant des autres pouvoirs classiques et autres. La configuration organisationnelle du CRDH est de nature à créer une confusion entre la mission de pilotage qui devrait être confiée aux parties prenantes du projet créant ainsi un mécanisme décisionnel stratégique et la mission de direction du projet qui est normalement allouée aux membres du Consortium attributaire du projet et qui sont chargés de sa mise en œuvre.

Le comité de gestion est composé des représentants nationaux en Tunisie des membres du Consortium (IDDH, EuroMed et Dignity), du coordinateur administratif et financier, de l'expert du projet et du directeur du partenaire de mise en œuvre, KADEM.

Ce comité a pour missions de discuter et convenir de l'orientation et de la stratégie du projet conformément aux spécifications de la DDC et du comité de direction, planifier et veiller à la mise en œuvre des activités du projet, servir de forum pour une communication régulière sur les activités, les actions et les produits du projet, les défis et opportunités qui l'entourent, servir de forum où les opportunités de synergie sont discutées et convenues, discuter de la coopération en relation avec les partenaires du projet ciblés et les autres parties prenantes, surveiller l'avancement et la performance des activités du projet, y compris l'avancement financier, résoudre les difficultés de mise en œuvre, rédiger les rapports requis, définir les outils de communication externes, le plan de communication externe du projet et suivre sa mise en œuvre.

Il est important de noter que ce comité n'a pas fonctionné soit par sa composition soit par la périodicité requise, les missions dont il était investi sont réalisées d'une façon ad-hoc.

Le CRDH a fait le choix de ne pas créer une équipe de projet mais plutôt de s'appuyer sur les équipes de ses membres pour assurer la gestion du projet et son opérationnalisation, ce qui est probablement lié au modèle de mise en œuvre adopté laissant à chaque membre la responsabilité de conduire les activités liées aux résultats dans lequel il est impliqué.

Ce choix est de nature à priver le projet de (i) se doter en son sein d'une équipe de projet disposant de l'expertise nécessaire dans les processus clés du projet (développement organisationnel, droit, genre par exemple) en plus des ressources nécessaires pour les missions de soutien, (ii) mobiliser plus de ressources humaines ce qui implique plus de dépenses allouées à l'expertise dans la mise en œuvre du projet, (iii) créer un besoin supplémentaire pour assurer la coordination des activités et la mesure des résultats et des impacts et par conséquent mettre plus de poids de responsabilité sur l'équipe du lead qui est moins dotée en ressources et (iv) donner la perception que les membres du CRDH sont plus visibles et donc plus responsables de la mise en œuvre de TRUST que le Consortium, lors des rencontres avec les IPI les

⁶ Annexe 5 : Montage institutionnel (1. Pilotage du projet) du document "proposition de crédit numéro 7F-09834.01".

personnes interviewées citent uniquement leur partenaire membre du Consortium lorsqu'il s'agit d'activités et l'IDDH pour désigner le Consortium.

La fonction de lead du projet assure les missions de coordination générale de la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du projet et le conseil technique du Consortium. L'équipe du lead travaille pour le compte du Consortium même si les dépenses y afférentes sont imputées sur le budget de l'IDDH.

Cette équipe a subi des changements très importants sur toute la période d'exécution du projet. Ces changements ont concerné principalement le chef de l'équipe (team lead) qui a quitté le projet prématurément sans être remplacé mais dont certaines tâches qui lui incombent étaient assurées par l'expert du Consortium du projet qui lui-même a quitté le projet au milieu de la troisième année sans être remplacé.

En plus de la perte de capacités de lead liée à cette instabilité, il est à souligner que les opérations de clôture du projet seront confrontées à la perte ou à la dispersion de la mémoire du projet. Face aux vacances des deux postes clés au niveau du lead, il serait légitime de s'interroger sur la manière dont le lead de TRUST est assuré en ce moment et selon quelles modalités ?

Lecture globale des structures de gouvernance :

Instrument	Remarques	Appréciation
Comité de Direction	Considéré comme un comité de direction mais a des missions de comité de pilotage	-
Comité de Gestion	Ne fonctionne pas comme prévu	-
Le Team Lead	A quitté le projet sans être remplacé	-
L'expert du CRDH	A quitté le projet sans être remplacé	-
Le coordinateur administratif et financier	A rejoint le projet à la 3ème année Rien à signaler	+
Les chefs du Projet	Rien à signaler	+
La réunion des chefs du projet	Ne fonctionne pas comme prévu	-
Sous-groupe finance	Rien à signaler	+
Comité de concertation	Ne se réunit pas à cause du contexte	NA

Appréciation positive (+)

Appréciation négative (-)

Non Applicable (NA)

II. Evaluation du projet TRUST – Phase 1

1. Pertinence

Les objectifs du projet sont considérés comme pertinents tels que fixés avant son démarrage, tenant compte du contexte socio-politique prévalant en 2019 et de la période sur laquelle porte le projet (2022-28).

Le projet est conçu en parfait alignement avec la politique de la Tunisie de renforcer son système de redevabilité en matière de démocratie et de droits (cf. Constitution tunisienne de 2014).

L'option du projet pour une approche systémique et adaptative est adéquate au vu de la diversité et de la multitude des parties prenantes concernées par la redevabilité (pouvoirs constitués, instances indépendantes, société civile et population), de leurs différents niveaux de maturité et de leur positionnement dans le champ social, notamment en termes de pouvoir et de contrôle.

La première phase du projet s'est heurtée à des conditions limitantes importantes, hors du contrôle direct du projet. Les facteurs freinant (pandémie du COVID-19 à partir du début de 2020) et les changements du contexte politique (suspension des travaux du parlement en 2021 puis sa dissolution en Juillet 2022, promulgation après référendum d'une nouvelle constitution en Août 2022) ont été des écueils majeurs se dressant contre une meilleure atteinte des objectifs.

En dépit de ces facteurs de rupture, la pertinence du projet reste indiscutable au vu de la nécessité pour la Tunisie de disposer d'un système de redevabilité amélioré, nécessité soutenue par la plupart des acteurs sociaux malgré l'affaiblissement constaté des mécanismes y afférents et le manque de coopération du pouvoir exécutif avec les instances de redevabilité impliquées dans le projet (ex. le manque de réactivité du Ministère de la Justice envers l'INPT, constaté également par des acteurs de la société civile depuis le 25 Juillet 2021).

Au vu des besoins et des bénéfices acquis par les IPI au terme de la première phase, leurs représentants (Présidents et collaborateurs) affirment avec certitude que le Projet TRUST a apporté un soutien considérable aux instances, sans quoi leur situation aurait été fortement fragilisée. A ce titre, un président de l'une des instances affirme que son instance *"... a bénéficié d'une façon très significative du projet TRUST et que le projet a été "généreux" dans son appui"*. Un autre président met en exergue *"...l'excellente idée d'appuyer son instance par l'introduction du Référentiel National de Gouvernance"*. D'autres témoignages confirment l'important appui apporté par TRUST aux différentes instances, non seulement sur le plan technique mais aussi organisationnel et logistique.

2. Cohérence

La conception et le design du projet est passée par une phase préparatoire caractérisée par des ateliers avec les partenaires, des discussions avec les acteurs publics nationaux et internationaux et une étude d'économie politique sur la redevabilité des IPI. Cette phase préparatoire a permis de dresser une analyse des facteurs influents dans la transition démocratique initiée en Tunisie depuis 2011 et une cartographie des parties prenantes qui a fait ressortir l'intérêt de consolider le rôle des instances indépendantes, y compris les instances constitutionnelles, dans le nouveau système de redevabilité en Tunisie.

Cette phase a été complétée par une analyse situationnelle réalisée par le CRDH afin de réviser les détails de la stratégie d'intervention eu égard aux évolutions constatées sur cette période.

Il est important de noter que toutes les diligences ont été prises afin de permettre que la mise en œuvre de TRUST soit en parfaite cohérence avec les impératifs et les évolutions du contexte de la mise en place du système national de redevabilité.

En effet, la Tunisie a donné une place importante aux IPI dans son système de redevabilité à travers des instances de contrôle et de régulation autonomes concrétisée par la création d'instances indépendantes (lois et décrets-lois) et d'instances constitutionnelles (chapitre 7), le début d'opérationnalisation de ces instances, la reconnaissance de l'indépendance financière des instances constitutionnelles dans la loi organique du budget ⁷, la création d'un ministère dédié à la relation avec ces instances et, un engagement du parlement pour constituer et renouveler la composition des IPI.

Les objectifs du projet sont aussi cohérents avec le contexte observé lors de la conception de celui-ci, puisqu'il était nécessaire de renforcer des instances qui ont un rôle à jouer dans le système de redevabilité et n'ont pas les moyens de leurs politiques (nouvellement créées ou nouvellement reconnues dans le système de redevabilité).

Il était aussi important d'améliorer leurs relations avec les pouvoirs classiques puisque la réalisation de leurs mandats ne peut être faite que dans la mesure où les pouvoirs classiques les accompagnent et leur facilitent l'accès à leurs services.

A noter que la mise en œuvre du projet a été marquée par une forte capacité d'adaptation du CRDH face aux changements et éléments de blocage constatés et un

⁷ Loi n° 2019-15 du 13 février 2019 portant Loi Organique du Budget (article 41): Des dotations budgétaires sont accordées au profit du Conseil Supérieur de la Magistrature, de la Cour Constitutionnelle, des structures juridictionnelles judiciaires, administratives et financières dont les lois organiques prévoient l'autonomie administrative et financière et des instances constitutionnelles indépendantes sur la base de leurs besoins de financement qu'elles proposent et compte tenu de l'équilibre du budget de l'Etat. Le Conseil Supérieur de la Magistrature, la Cour Constitutionnelle, les structures juridictionnelles judiciaires, administratives et financières dont les lois organiques prévoient l'autonomie administrative et financière et les instances constitutionnelles indépendantes élaborent leurs budgets dans le cadre du budget de l'Etat. Les modalités de gestion de ces budgets sont fixées par des lois spécifiques.

effort continu de contextualisation et adaptation des plans d'actions matérialisés après concertation avec les parties prenantes et le bailleur de fonds, ce qui a permis de faire avancer le projet étant toujours en phase avec les objectifs général et spécifiques de TRUST.

Néanmoins, avec l'avènement des décisions du 25 Juillet 2021 et alors même qu'il a été observé par l'analyse contextuelle du CRDH qu'il s'agit d'un début de changement du régime politique du pays avec un impact direct sur le système de la redevabilité et de la place des IPI et le rôle qui pourrait leur être alloué dans ce nouveau système, considéré comme un renversement de la tendance dans le pays, le Consortium après concertation avec toutes les parties prenantes y compris la DDC, a décidé de ne pas remettre en cause l'hypothèse de base et de rester dans la même configuration des objectifs spécifiques moyennant un aménagement dans le même cadre de résultats.

Le projet a perdu en cohérence par rapport au contexte du 25 juillet qui a marqué un début de changement radical dans l'écosystème sans qu'il soit accompagné par un changement conséquent au niveau du projet. Ceci est principalement observé au niveau des OS 1 et OS 4.

En effet, il semble très peu cohérent de continuer à considérer l'OS 1 dans une situation où l'ARP était suspendue puis dissoute, dans une perspective de reprise d'un nouveau parlement opérationnel à moins de 6 mois de la clôture du projet. C'est aussi le cas du CSM qui a été dissous et remplacé par un conseil provisoire et enfin avec un pouvoir exécutif qui se met en place avec des besoins internes de consolidation de sa position et des contraintes externes liées au manque de visibilité quand la feuille de route nationale risque de ne pas considérer les IPI dans ses priorités.

L'OS 4 a aussi été très compromis du fait de l'arrêt presque total de la LIPI, en partie en raison des décisions du 25 juillet 2021, ce qui aurait pu amener à reconsidérer cet objectif afin de préserver la cohérence du projet.

Il est aussi important de souligner que le Consortium a prodigué des efforts pour solliciter une coordination avec le projet PAIIT mis en œuvre par le conseil de l'Europe, malheureusement aucun mécanisme n'a pu être mis en place.

3. Efficacité

L'absence d'un système de suivi axé sur les résultats, basé sur un schéma de suivi qui permet de tracer la mesure des indicateurs du projet, ne permet pas une évaluation exacte de l'efficacité. Les rapports annuels du projet TRUST ainsi que la revue de quelques rapports d'activités des partenaires ne font mention que d'un suivi des activités et non d'un suivi des effets et des résultats.

Plusieurs activités réalisées sont cependant judicieuses, appréciées par les bénéficiaires et génèrent des effets positifs (comme les actions de renforcement des compétences, la certification RNG, l'élaboration de guides d'information et de

sensibilisation). D'autres n'ont pu se matérialiser en raison du changement du contexte politique.

L'objectif spécifique 1 (*Les relations entre les instances indépendantes et les institutions de l'Etat (pouvoirs constitués) sont améliorées*) est loin d'être atteint quand bien même des initiatives ont été menées par le projet avant le 25 juillet 2021. A ce titre, les tentatives du projet comme celles d'établir un "rapprochement" entre l'INPT et le Ministère de la Justice ou auprès du corps des médecins légistes se heurtent, dès le 25 juillet, à des situations à la limite du rédhibitoire.

C'est le cas du **Résultat 1.1** (*Les IPIs développent des propositions pour améliorer leurs cadres juridiques et engagent un dialogue sur l'amélioration de leurs relations avec le pouvoir législatif et avec les parties prenantes dans les réformes législatives. cf. Cadre logique, version OCt. 2022*), qui s'est trouvé désormais non faisable suite à la suspension des travaux de l'ARP en avril 2021.

Il est à signaler également, qu'au-delà du contexte adverse venant à l'encontre de l'objectif spécifique 1 et des résultats visés sous cet axe, que le projet n'a pas cherché de nouvelles voies de collaboration avec des institutions publiques plus ouvertes et moins sensibles aux changements politiques.

Toutefois, le projet n'a pas économisé d'efforts en vue d'entretenir les relations de collaboration minimales entre les IPI et les pouvoirs constitués, en impliquant ces derniers dans les journées de réflexion et ateliers de formation à Tunis comme dans quelques régions (à titre indicatif, les journées de discussion du rôle du pouvoir judiciaire dans la protection des données personnelles en présence des magistrats des régions du Sud, du Centre et du Nord).

Les résultats en relation avec **l'objectif spécifique 2** (*Les citoyens tunisiens comprennent et ont accès à une culture de contrôle démocratique et de responsabilité*) ont connu un avancement considérable et les activités réalisées sous cet axe sont jugées comme efficaces par les IPI. A cet effet, l'appui du projet aux IPI sur la base de plans d'actions est en soi une démarche appréciable. Ainsi, la plupart des activités inscrites dans ces plans ont été réalisées efficacement et le projet a fourni un support adéquat et flexible en vue de faciliter les actions menées avec une forte implication des IPI.

L'appui du projet à l'élaboration et la publication des rapports annuels des IPI, les guides d'information, les journées d'étude et d'information, comme celles réalisées par l'INAI (auprès des journalistes, associations, facultés, magistrats, avocats...aussi bien dans la capitale que dans les régions), est considéré comme un apport indéniable et efficace au vu de l'objectif spécifique 2 du projet.

Les résultats qui concernent **l'objectif spécifique 3** (*La performance des instances indépendantes est renforcée et leur fonctionnement optimisé*) ont connu un avancement satisfaisant. Bien que lié au contexte général et malgré le manque de ressources minimales dans la plupart des IPI, le projet a pu appuyer l'introduction

d'outils de travail fort appréciables par les partenaires et répondant aux besoins particuliers de chaque instance.

A titre indicatif, le recueil des avis et le système de suivi des requêtes implémenté à l'INPDP, la certification RNG de l'INPT et de la HAICA et l'optimisation de son système d'information (HAICA), le manuel de procédures des achats à l'INPT et les actions de renforcement des compétences internes des IPI, sont des résultats significatifs des efforts du projet et contribuent nécessairement à optimiser le fonctionnement et la performance des IPI.

L'objectif spécifique 4 vise à *“soutenir les synergies et mutualisation des efforts entre instances indépendantes”*. A ce titre, la principale initiative porteuse d'espoir et appuyée par le projet était la LIPI (lancée déjà en 2018) sur laquelle l'OS 4 était fondé. Pour différentes raisons, la LIPI n'est plus active et ne s'est pas réunie depuis 2 ans suite à la rétractation de la HAICA et de l'ISIE.

Ainsi, le résultat 4.2 visant la mutualisation des moyens et infrastructures informationnelles des IPI à travers une coordination au sein de la LIPI se trouve non atteint. D'ailleurs, les plans d'actions élaborés avec les IPI ne contiennent aucune activité se rapportant à une mutualisation des efforts et/ou des ressources.

L'OS 4 reste néanmoins pertinent dans le projet TRUST et pourrait se poursuivre en dehors du cadre de la LIPI, actuellement inactive. En liaison avec l'OS 3, et en vue d'augmenter l'efficacité des actions, le projet pourra investir davantage dans quelques champs communs aux IPI, notamment sur le plan du développement organisationnel et du renforcement des compétences.

Par ailleurs, la répartition de la réalisation des actions liées à chacun des objectifs spécifiques sur les membres du Consortium et sans avoir mobilisé les ressources humaines spécialisées nécessaires aux processus clés, le CRDH ne s'est pas donné les moyens adéquats pour assurer une conduite du projet avec l'efficacité requise.

4. Efficience

L'objet de la présente partie est d'analyser et d'évaluer l'efficacité du projet en examinant la qualité d'exécution du projet en termes de coûts, délais, ressources budgétaires et humaines allouées en relation avec les objectifs recherchés.

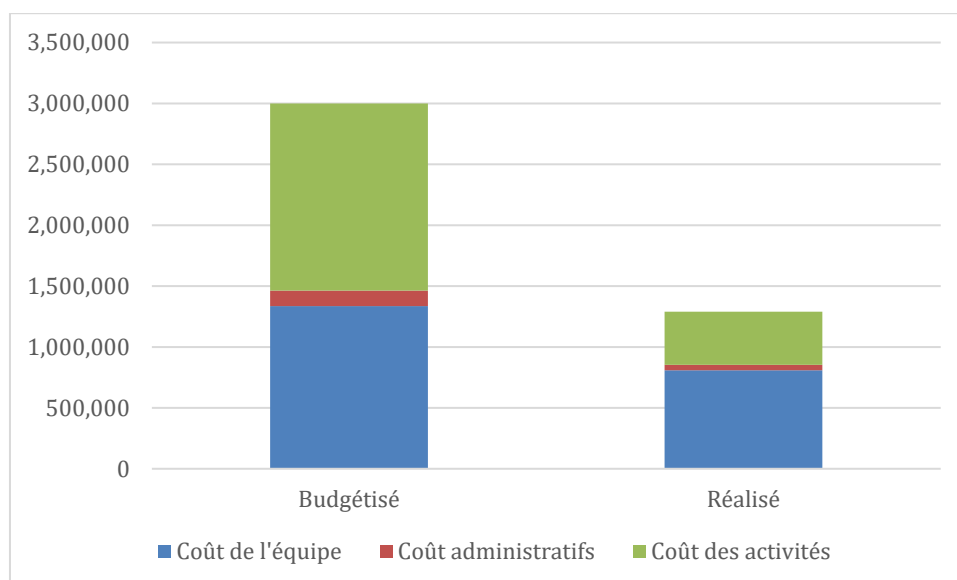
Le budget du projet a été plus ou moins réparti sur les différents objectifs et membres du Consortium d'une manière logique, c'est-à-dire sur la base des activités planifiées. Le projet n'a pas toutefois produit assez de livrables qui peuvent être utilisés au-delà de la durée du projet.

En termes d'efficacité de la production, il est question de rapprocher les ressources qui ont été allouées aux extrants. La question principale est de savoir si cela aurait pu être fait de façon plus efficace, soit en utilisant moins de ressources pour atteindre les outputs (principe du minimum), soit en atteindre plus avec des ressources disponibles (principe du maximum).

Le budget total du projet était de 2 999 493 CHF, étendu à 3 144 498 CHF suite à la demande du Consortium d'avoir une extension du projet de 3 mois avec un budget supplémentaire afin de couvrir les dépenses de fonctionnement de 145 000 CHF. Le Consortium a mis en place pour le compte du projet un ensemble d'instruments, dont essentiellement :

- Un responsable de pilotage du projet et un contrôleur financier à la tête du Consortium au Danemark, auxquels il faut ajouter une équipe de 14 personnes basées à Tunis, dont un chef d'équipe, un expert technique, des chargés de projets et des assistants au niveau de chaque membre du Consortium. En tout, le coût global budgétisé de l'équipe s'élève à 1 335 496 CH, soit 45% du budget total. Au 30 juin 2023, le coût de l'équipe s'est élevé à 808 305 CHF, soit 63% du budget consommé.
- Les frais administratifs du projet ont été budgétés pour 127 822 CHF, soit 4% du budget global. Les consommations ont totalisé au 30 juin 2023 : 45 599 CHF, soit 3,5% de la totalité du montant consommé.
- Le coût des activités a été budgétisé pour 1 536 185 CH, soit 51% du coût total et consommé pour 436 418 CHF, soit 34% du budget consommé.

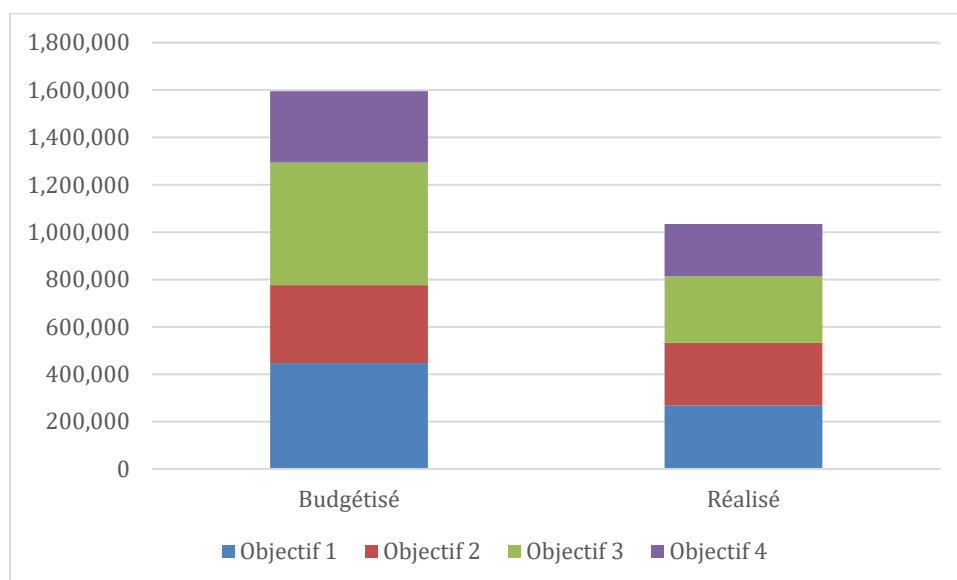
La répartition des coûts budgétés et engagés se présente comme suit :



Répartition des coûts par nature

Cela étant, il est remarqué que la part de budget alloué aux frais de fonctionnement interne présente une part importante du coût total du projet initialement prévu (49%). En termes de consommation, les coûts internes ont connu une cadence de consommation plus importante et ont atteint 66% du total du budget consommé. On aurait pu s'attendre à ce que la majeure partie du budget soit allouée aux instances bénéficiaires et/ou aux activités de plaidoyer et de communication.

La répartition des coûts entre les objectifs, se présente comme suit :



Répartition des coûts par objectif

Les coûts engagés au nom des activités concernent des frais d'études & expertise, d'organisations d'ateliers, de déplacements, de visites d'échange, d'organisation de symposiums et d'appui budgétaire à certaines instances.

Conformément au principe du minimum, certains résultats auraient probablement pu être obtenus à moindre coûts, par exemple moins de voyages d'étude ou des consultants moins coûteux (symposiums, visites d'échange, conférences annuelles, ateliers). Selon les représentants du Consortium, ces activités ont contribué aux efforts de communication et de sensibilisation au sein même des instances, mais aussi avec les différentes parties prenantes (administrations gouvernementales, journalistes, représentants de la société civile).

Il est à noter, toutefois, qu'aucun rapport d'évaluation de l'impact des différentes activités n'a été produit, hormis les rapports annuels qui sont d'ordre général et assez synthétiques.

Par ailleurs, les études réalisées par le projet ne sont pas publiées à la date de préparation du présent rapport. Leur utilisation en interne ne justifie pas totalement les coûts engagés.

Du point de vue du principe de maximum, il semble que les activités de communication réalisées par le projet auraient pu être mieux valorisées, c'est-à-dire qu'il aurait été possible d'atteindre plus de couverture et d'impact médiatique avec les ressources disponibles. Selon les représentants du projet, les représentants des médias et de la société civile ayant une relation avec les thématiques abordés ont été touchés.

En ce qui concerne les instances bénéficiaires, le projet s'inscrivait dans un cadre concret et le nombre d'instances et de personnes ayant participé à des formations et de visite d'échange étaient définis, c'est-à-dire qu'un « plus » n'aurait pas eu de sens. Hormis l'ISIE qui n'a pas voulu collaborer avec le projet, le grand nombre d'activités et d'instruments développés plaident en faveur d'un bon ratio intrants/extrants.

En ce qui concerne la consommation du budget, le taux de consommation global du budget avoisine les 70% à moins de six mois de la clôture du projet, ce qui dénote un retard dans l'exécution de certaines activités, notamment en ce qui concerne l'OS 3. Il est vrai que certaines circonstances exogènes ont été à l'origine de ce retard, telles que la crise COVID-19 et les changements institutionnels substantiels.

Cette situation interpelle des questions non pas sur le déroulement des activités passées, mais sur le budget qui reste à dépenser et le bien fondé de certaines dépenses qui seront réalisées dans une période supposée être réservée à la restitution et la capitalisation des activités déjà mises en œuvre.

En ce qui concerne l'efficacité de l'affectation des ressources, non seulement en termes d'utilisation des ressources, mais aussi le fait de savoir si l'approche choisie est la bonne. A part des principales sources documentaires, des entretiens avec les représentants des instances bénéficiaires et de la présidence du gouvernement, ainsi qu'avec l'équipe du projet ont servi de source d'information.

L'approche adoptée s'est appuyée, entre autres, sur les ressources disponibles au niveau des instances bénéficiaires. Même s'il a été jugé que les instances manquent de ressources et nécessitent un appui conséquent, l'implication des experts internes de certaines instances aurait pu améliorer les outputs réalisés par le projet et assurer plus d'adhésion et de durabilité. Ceci concerne notamment les études qui ont été réalisées d'une manière exclusive par les experts indépendants engagés par le projet. La constitution de pools d'experts, de conseils scientifiques/techniques au sein des différentes instances aurait pu aussi être envisagés.

S'agissant d'instances qui sont en majorité nouvellement créées ou en manque d'outils de gestion, le projet aurait pu aussi s'orienter davantage au renforcement organisationnel, à travers la mise en place d'outils de gestion, de manuels de procédures et autres, en plus de l'appui technique qui a été réalisé.

Par ailleurs, en se focalisant sur l'appui des instances, il semble que le volet relatif à la communication avec l'administration publique n'a pas été bien servi. Les mêmes allocations budgétaires qui concernent les ateliers et les échanges auraient pu être mieux optimisés en impliquant plus/mieux certaines parties, à travers une communication proactive.

D'une manière générale, les instances bénéficiaires s'accordent à dire que l'appui réalisé à travers le projet était essentiel pour le bon fonctionnement des instances, voire dans certains cas, de leur survie.

5. Durabilité

Le projet a mené plusieurs activités considérées d'emblée comme durables. Ces activités concernent l'introduction de mesures de développement organisationnel au sein des IPI (RNG, cybersécurité, procédures...) et le renforcement des compétences du personnel.

Également, les activités de plaidoyer et de diffusion de la culture de redevabilité menées par les IPI auprès de diverses organisations et corporations sont jugées comme fondamentales pour pérenniser les effets du projet.

Les efforts consentis par le projet en matière d'appui à la LIPI dans le but de promouvoir les synergies entre elles ont été -vraisemblablement- inutiles, pour des raisons souvent imprévisibles et qui dépassent le périmètre du projet. Les actions de mutualisation des efforts des IPI sont ainsi restées sporadiques et circonstancielles.

La durabilité du projet est, à l'heure actuelle, conditionnée par la prise en compte de nombreux risques qu'il faudra adresser sérieusement lors de la prochaine phase :

- Marginalisation du rôle des IPI par le pouvoir politique et réticence des institutions des pouvoir exécutif, législatif et judiciaire à collaborer sur la base d'une vision commune.
- Insuffisance des allocations financières aux IPI résultant en un affaiblissement progressif de leur marge de manœuvre et leur autonomie.
- Absence d'un statut du personnel des IPI menant à une désertion humaine et à un manque d'intérêt des hauts cadres de l'Etat et d'experts de hauts niveaux à intégrer ces instances.

Eu égard à la durabilité de chaque axe d'intervention, il paraît nécessaire de signaler ce qui suit :

OS 1 Les relations entre les instances indépendantes et les institutions de l'Etat (pouvoirs constitués) sont améliorées.

Plusieurs voies de collaboration ont été initiées entre les IPI et les pouvoirs constitués. Des actions ciblées ont permis d'établir des entrées intéressantes auprès du pouvoir judiciaire (activités de l'INAI avec les juges judiciaires dans les régions, rapprochement pour une meilleure coordination entre l'INLCTP et les médecins légistes, etc). Ces voies de collaboration sont porteuses de possibilités diverses, elles ont été néanmoins ralenties sérieusement depuis le changement du 25 Juillet 2021. Si la conjoncture à venir est favorable, il sera alors aisé de réactiver le capital relationnel acquis et œuvrer pour inscrire cet atout dans un cadre conventionnel et institutionnalisé.

OS 2 Les citoyens tunisiens comprennent et ont accès à une culture de contrôle démocratique et de responsabilité´.

Toutes les actions réalisées sous le champ d'intervention 2 du projet sont considérées comme durables. Bien qu'actuellement, les effets de ces activités ne sont pas mesurés systématiquement, elles ont permis d'informer, de sensibiliser et d'engager des débats avec la société civile, les Universités, les corporations, et d'ouvrir de nouveaux canaux de communication avec les citoyens.

OS 3 La performance des instances indépendantes est renforcée et leur fonctionnement optimisé

Il est certain que les investissements réalisés par le projet au profit de l'amélioration des performances organisationnelles des IPI ont permis une relative montée en qualité de leurs prestations. Ces actions sont considérées comme fondamentales en vue d'une meilleure gouvernance interne des IPI. La durabilité de ces investissements dépendra néanmoins du portage politique envers les IPI et de la volonté gouvernementale de leur garantir une autonomie d'action.

OS 4 Soutenir les synergies et mutualisation des efforts entre instances indépendantes

La voie suivie par le projet d'appuyer la LIPI comme structure de réseau rassemblant les IPI n'a pas mené aux résultats escomptés. La LIPI n'étant pas une structure statutaire organisée autour de règles claires, elle dépendait du "bon vouloir" des présidents des IPI et de leurs conseils. Inactive depuis environ deux ans, la LIPI ne peut assurer la durabilité de la synergie entre les instances. Le projet se doit cependant de favoriser la collaboration inter instances à travers d'autres mécanismes en consolidant les acquis de la première phase, puisque plusieurs IPI ont pu développer des relations bilatérales de coopération (INLCTP, INPT et INPDP par exemple).

6. Inclusion

Le projet TRUST prévoit dans sa phase de conception d'adopter une approche inclusive. Mise en exergue dans les documents du projet⁸. Celle-ci préconise que *"...le projet s'assurera de désagréger selon le genre, l'âge et le handicap, les données recueillies dans le cadre des activités entreprises (participations aux réunions, formations et consultations. Le Consortium assurera ainsi le respect d'une approche "genre", incluant la recherche d'une parité homme-femme et une sensibilisation à la participation des femmes dans la vie publique, tant dans ses activités au sein même des IPI, lors des concertations avec les autres acteurs publics ainsi que lors des échanges et consultation avec les organisations de la société civile. Cette approche est en ligne avec l'approche transversale promue par l'ODD 5 et fait partie intégrante de la stratégie des membres du Consortium"*.

Pourtant, le cadre logique initial du projet n'intègre dans aucun de ses objectifs ni de ses indicateurs la dimension du genre ou une quelconque référence à des catégories

⁸ La prise en compte du genre est exigée dans le document d'appel d'offres de la DDC et l'approche fondée sur les droits de l'homme (ABDH) et la prise en compte du genre est clairement préconisée dans l'offre technique du Consortium.

sociales vulnérables. A ce titre et eu égard à la seule dimension du genre⁹, les activités réalisées et le suivi mené lors de l'année 1 du projet ont été *“insensibles au genre”*.

La prise en compte de cette dimension a été cependant rattrapée partiellement dès la deuxième année du projet, durant laquelle, les membres du CRDH ont tenu à impliquer davantage les femmes dans les activités menées et de faire un suivi selon le genre, en mesurant le taux de participation des femmes aux actions mises en œuvre.

Toutefois, il est considéré que ce type de suivi reste insuffisant pour déclarer que l'approche genre est prise en compte d'une façon transversale au sein du projet TRUST, surtout que la collecte d'informations “genrées” n'est pas systématique (précision du genre dans les listes de présence aux ateliers par ex.).

Le cadre logique révisé (version Oct. 2022) rattrape cette défaillance et intègre le genre dans quelques indicateurs (les indicateurs 1.1.3, 2.2.3 et 3.1.2) sans que la mesure des effets ne soit prévue ou réalisée. Sans avoir consulté l'intégralité des rapports annuels des IPI, il est important toutefois de signaler à titre indicatif que les rapports annuels de l'INAI de 2020-21 et de l'INLCTP de 2021 intègrent des données ventilées selon le genre.

En conclusion, la dimension genre a été un aspect faiblement considéré depuis le démarrage du projet TRUST et les mesures de “réparation” que le projet avait engagées, insuffisantes pour exprimer une satisfaction à ce sujet. La dimension genre dans un projet d'appui au système de redevabilité en matière de droits humains étant un aspect crucial, une réflexion plus structurée sur l'intégration du genre dans le projet comme axe transversal et un système de suivi des effets des actions du projet sur le genre sont fortement recommandables.

A l'entame d'une probable deuxième phase du projet TRUST, il sera opportun de valoriser les analyses sexospécifiques disponibles au projet sur les effets du système de redevabilité actuel sur les femmes, de préciser à quel degré certains objectifs spécifiques ou outputs sont pertinents pour intégrer la dimension genre et d'élaborer des indicateurs “genrés” qu'ils soient quantifiables sinon qualitatifs. Ainsi, l'opérationnalisation des activités du projet et le système de suivi devraient conséquemment tenir compte de cette dimension (recueil de données ventilées selon le genre, non seulement en termes de niveau de participation aux activités mais également au niveau des effets générés par cette participation).

Sans entrer dans des considérations méthodologiques, plusieurs outils existent facilitant l'usage d'indicateurs basés sur le genre (ex. les indicateurs de genre de l'OCDE¹⁰ ou le Gender impact assessment). Le recours à une personne ressource compétente en la matière sera désormais nécessaire afin de trouver la combinaison adaptée au projet TRUST entre plusieurs méthodes disponibles.

⁹ L'équipe d'évaluation s'est concentrée particulièrement sur l'analyse de l'intégration du genre dans le projet.

¹⁰ <https://www.oecd.org/dac/gender-development/43041409.pdf>

Conclusion et Recommandations TRUST –Phase 1

Une mise à niveau de la méthode de planification du projet pour la deuxième phase est fortement souhaitée. A cet effet, il est recommandé d'utiliser des outils tels “la matrice de résultats” et le “modèle de résultats” comme fondement du cadre logique et de clarifier les processus (processus clefs, processus de pilotage et processus de support).

Les indicateurs du projet doivent être reformulés correctement selon une démarche qualité respectant les critères de formulation (dimensions qualitative, quantitative, sociale, temporelle et spatiale) et de contenu (vérifiable, réaliste, essentiel, plausible et supportable en termes de coût). Des indicateurs de qualité permettent d'établir un schéma de suivi opérationnel clarifiant les données et informations à collecter, la périodicité et la méthode de collecte et les sources de vérification, sans quoi, les mesures correctives deviennent difficiles à détecter et à appliquer.

Afin de garantir la durabilité du projet, il est recommandable que le projet TRUST renforce sa collaboration avec les institutions du pouvoir exécutif et de rétablir progressivement les relations avec la nouvelle ARP. Bien que cet axe de travail soit à haut risque, il sera désormais irréaliste de promouvoir le système de redevabilité sans implication du pilier des pouvoirs constitués.

III. Contextualisation et recommandations pour la phase 2 de TRUST

1. Analyse du contexte institutionnel

La Tunisie s'est engagée, depuis 2011, dans une transformation profonde de son système politique et de gouvernance publique afin de mieux répondre aux attentes de la population. Cette transformation a exposé le pays à plusieurs enjeux et défis stratégiques à différents niveaux politique, institutionnel, économique et social.

Des réformes ont été initiées, entre autres dans le cadre de la redevabilité de l'Etat envers les citoyens, le respect des Droits de l'Homme et la réduction de la corruption et des inégalités régionales dont les principales ont été traduites dans la constitution de 2014 avec :

- Une nouvelle cartographie des droits et libertés ;
- Une redistribution des responsabilités et compétences entre les 3 branches du pouvoir avec un pouvoir exécutif à 2 têtes, le Président de la République élu au suffrage universel et le Chef du gouvernement avec de larges prérogatives et responsable devant le Parlement ;
- La création des instances constitutionnelles indépendantes dont les membres sont désignés par le Parlement ;
- Une reconfiguration de la relation entre le citoyen et l'Etat au niveau local par le développement de la gouvernance locale basée sur une décentralisation à 3 niveaux.

Historiquement, la Tunisie n'a pas basé sa gouvernance publique ni sa redevabilité envers les citoyens sur des mécanismes indépendants ou spécifiquement sur des autorités administratives indépendantes au sein de son appareil administratif. Il n'en demeure pas moins que certaines expériences avec des configurations différentes ont été connues dans le paysage institutionnel tunisien, telles que :

- Le Conseil du Marché Financier (CMF) 1994
- L'Instance Nationale des Télécommunications (INT) 2001
- L'Instance Nationale de Protection des Données Personnelles (INPDP) 2004
- Le Comité Supérieur des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales (2008)
- Le Comité Général des Assurances (CGA) 2008

Cette première génération d'instances s'inscrit dans le cadre de la politique d'ouverture économique et de l'implication de la Tunisie dans la politique de libre-échange avec plusieurs espaces économiques, dont principalement l'Union Européenne, la nécessité de limiter la domination et l'intervention directe du pouvoir exécutif dans la gestion des activités économiques compétitives et garantir la liberté d'initiative et assurer un processus de régulation de ces activités par les autorités de régulation qui garantissent la participation des acteurs dans ces revues et assurent une grande transparence, intégrité et efficacité dans le processus de régulation.

La deuxième vague d'instances a commencé à partir de 2011 avec la création de plusieurs organes en tant que “autorités publiques indépendantes” et ce, en réponse à la mouvance populaire qui a caractérisé la fin de l'année 2010 et le début de l'année 2011 sous la réclamation de la remise du pouvoir au peuple :

- La Haute Instance sur la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique.
- La Commission Nationale d'Investigation sur les Affaires de Corruption et de Malversation.
- La Commission Nationale d'Investigation sur les Abus enregistrés au cours de la période allant du 17 décembre 2010 jusqu'à l'accomplissement de son objet.
- L'Instance Nationale Indépendante chargée de Réformer l'Information et la Communication.

Puis, en un deuxième temps, une multitude d'instances indépendantes sont créées dans un contexte de transition démocratique comme acteurs d'un système de redevabilité plus lié à la consolidation de la démocratie qu'à la gouvernance des droits humains :

- L'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections (ISIE)
- La Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle (HAICA).
- L'Instance nationale de lutte contre la corruption (INLUCC).
- L'Instance vérité et dignité (IVD).
- L'Instance nationale pour la prévention de la torture (INPT).
- L'Instance Nationale d'Accès à l'Information (INAI).

La troisième vague d'organes indépendants, avec la publication de la Constitution du 27 janvier 2014, où un chapitre entier a été consacré aux instances constitutionnelles indépendantes : le chapitre VI qui prévoit la création de cinq instances constitutionnelles, à savoir :

- L'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections (ISIE).
- L'Instance des Droits de l'Homme (IDH).
- L'Instance du Développement Durable et des Droits des Générations Futures (IDDDGF).
- L'Instance de la Bonne Gouvernance et de la Lutte contre la Corruption (IBGLCC).
- L'Instance de la Communication Audiovisuelle (ICA).

Parmi les instances constitutionnelles indépendantes, il n'y a que l'ISIE qui soit installée et fonctionnelle, l>IDH, l'IDDDGF et l'IBGLCC sont créées par des lois organiques conformément à la constitution mais n'ont jamais vu le jour puisque l'ARP n'a pas désigné leurs membres. L'ICA quant à elle n'a pas été créée par la loi par l'ARP, bien qu'un projet de loi ait été déposé en 2017 mais jamais voté, un deuxième projet déposé en 2020 puis retiré par le Gouvernement, outre une proposition d'amendement du décret-loi N° 116/2011 relatif à la liberté de la communication

audiovisuelle et portant création d'une Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle (HAICA) pour apporter des ajustements au fonctionnement de cette instance, une proposition très controversée qui est restée sans vote au niveau de l'ARP.

En ce qui concerne l'opérationnalisation de ces instances, il est à noter que l'ICA, l'IBGLCC et l'IDH pourront bénéficier des instances provisoires déjà en place, à savoir respectivement HAICA, INLUCC et HCDHLF pour récupérer tout l'actif disponible et le savoir-faire accumulé sur la période d'exercice plus ou moins longue.

Au niveau la nature de ces instances, il s'agit d'instances (i) de régulation (ISIE, ICA), (ii) de contrôle (IDH, IBGLCC) et (iii) de consultation (IDDDGF).

Ce nouveau paysage institutionnel observé dans son évolution historique et avec toute la diversité qu'il englobe et la fragilité qui le caractérise, nécessite un accompagnement et un apprentissage du côté des organes indépendants, mais aussi une acceptation du côté des pouvoirs publics et une mise en harmonie de l'action publique dans ces diverses composantes, mais encore une adoption citoyenne et une confiance à bâtir et à consolider afin que ces instruments soient au centre du système de la redevabilité et un vecteur de changement dans le processus démocratique initié en Tunisie depuis 2011.

Les élections législatives et présidentielles de 2019 ont produit un nouveau paysage politique, avec d'un côté, un parlement sans majorité cohérente capable de créer des coalitions et un chef d'Etat élu par une large majorité et soutenu par des partis et formations politiques hétérogènes. Dans ce paysage, les coalitions deviennent de plus en plus difficiles et nécessitent un accord, entre plusieurs blocs parlementaires pour pour accorder la confiance au gouvernement.

L'économie Tunisienne vit depuis 2011 des difficultés liées à la transition démocratique marquée par une augmentation des revendications sociales et un ralentissement de la croissance entraînant un déséquilibre sérieux au niveau des finances publiques. Cette situation a observé une aggravation due à la pandémie du Covid-19 entraînant un arrêt quasi-total des activités économiques durant la période du confinement général entre les mois de Mars et le mois de Mai 2020. En effet, l'économie nationale a connu, en 2020, une nette contraction de sa croissance de l'ordre de -7%. Ce qui est de nature à produire :

- des risques quant à la mise en place des IPI et l'achèvement de leur cadre légal ;
- un contexte national marqué par une instabilité gouvernementale aggravant la crise politique ;
- des facteurs supplémentaires d'une crise économique déjà très marquante.

Les développements politiques, institutionnels, économiques et sociaux, observés sur la période 2021-2023 impliquent des défis nouveaux sur l'intégralité des acteurs publics et privés. Les instances indépendantes, un des acteurs du système de la redevabilité sont bien au centre de ces développements, une revue de ses composantes est nécessaire pour (i) identifier les éléments contextuels impactant pour les

prochaines années (phase 2 du projet TRUST), (ii) mieux approcher les enjeux futurs en matière de gouvernance et de redevabilité.

2. Les facteurs déterminants de la phase 2

Il s'agit à ce niveau de chercher à identifier dans les composantes politiques, institutionnelles, économiques et sociales les éléments de contextualisation nécessaires pour consolider des scénarios pour le pays permettant de dégager des hypothèses et des propositions à soumettre à la DDC dans le cadre de la préparation de la deuxième phase du projet TRUST.

▪ La composante politique

Les mutations politiques que connaît la Tunisie, depuis 2011, restent confrontées à des difficultés structurelles importantes en matière de gestion des affaires publiques, au point qu'elles constituent aujourd'hui une menace sérieuse aux acquis démocratiques réalisés. Les dysfonctionnements constatés affectent pratiquement tous les aspects : (i) déficit chronique des finances publiques, (ii) une économie ravagée par l'informel, la bureaucratie et l'inefficacité du secteur public et (iii) des tensions sociales répétitives en témoignage d'un malaise profond dû à une déception par rapport à la démocratie, une frustration économique causée par la montée du chômage, la chute du pouvoir d'achat et la pauvreté ainsi qu'un «Ras-le-bol» de l'engagement politique provoqué entre autres par une performance et un rendement très faible, une corruption qui gagne encore du terrain, un paysage politique malsain et des institutions qui ne fonctionnent pratiquement plus.

Date	Faits marquants du processus
25 juillet 2021	Des manifestants réclament la dissolution de l'ARP et un changement de régime
25 juillet 2021	Le Président de la république invoque l'article 80 de la Constitution, limoge le gouvernement, annonce la suspension de l'ARP, lève l'immunité de ses membres, décide la formation d'un nouveau gouvernement qui sera responsable devant lui, de prendre ses décisions par décrets et de présider le parquet
22 septembre 2021	Décret 2021-117 prolongeant des décisions prises ainsi que la dissolution de l'Instance provisoire chargée du contrôle de la constitutionnalité des projets de loi et récupère le pouvoir législatif
29 septembre 2021	Najla Bouden chargée de former un nouveau gouvernement

13 décembre 2021	Annonce de la tenue d'un référendum sur la constitution, organisé le 25 juillet 2022
13 février 2022	Décret n°11 portant dissolution du Conseil supérieur de la magistrature et son remplacement par un nouvel organe provisoire
30 mars 2022	120 députés, sous la présidence du deuxième vice-président de l'assemblée, se réunissent lors d'une session virtuelle pour voter la fin des mesures d'exception en vigueur depuis le 25 juillet 2021.
30 mars 2022	Dissolution du Parlement.
1 juin 2022	57 juges limogés, notamment pour obstruction à des enquêtes, corruption et adultère.

Ce processus est qualifié de réformes révolutionnaires par les sympathisants alors qu'il est considéré par les opposants comme une dérive autocratique grave menaçant les droits et libertés et favorisant la naissance d'une nouvelle dictature.

La polémique autour des mesures présidentielles ne s'est pas limitée à la Tunisie mais a aussi touché ses partenaires notamment occidentaux qui multiplient les appels à un retour au fonctionnement normal des institutions démocratiques dans le pays.

Par ailleurs, la position de la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, lors de sa décision du 22 septembre 2022, était plus radicale, considérant ces mesures comme illégales et a appelé la Tunisie à les abolir en l'espace de 2 ans.

La commission de Venise a estimé qu'il n'était pas réaliste d'organiser un référendum crédible et légitime sur une nouvelle Constitution en l'absence de règles claires et établies bien à l'avance sur les modalités et les conséquences de la tenue de ce référendum¹¹.

Les Etats-Unis ont mis en garde contre le risque que la Constitution ne garantisse pas suffisamment les droits et les libertés des Tunisiens. *“La nouvelle Constitution inclut des mécanismes de contrepoids affaiblis, qui pourraient compromettre la protection des droits humains et des libertés fondamentales”*¹².

La rapporteure spéciale de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats constate devant le conseil des droits de l'homme, en Juin 2023, que la situation en Tunisie est caractérisée par une menace prioritaire de décadence démocratique et d'autocratisation dans la mesure où il y a atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire, des détentions, arrestations et harcèlement judiciaire à l'encontre des avocats.

¹¹ “Avis urgent” donné à la demande de la délégation de l'Union Européenne en Tunisie, sur le cadre constitutionnel et législatif concernant le référendum et les élections annoncés par le Président.

¹² Déclaration de Ned Price, porte-parole du département d'Etat américain le 26 juillet 2022.

Plusieurs entorses aux droits individuels et aux libertés politiques sont déplorées, parmi lesquelles, des arrestations dans le monde politique et des médias et des assignements à résidence. Plusieurs personnes ont été arrêtées, accusées de complot contre la sûreté de l'État. Un député de l'ARP a vu son nom radié de la liste des députés sur le site officiel du parlement et privé de ses indemnités au moment où il répondait devant la justice à des accusations d'ordre pénal, sans qu'il y ait respect des procédures de retrait de mandat ou même levée de l'immunité¹³.

La Tunisie a en outre perdu 48 places en deux ans, passant à la 121^{ème} place sur 180 dans le classement mondial de la liberté de la presse selon le rapport de Reporters sans frontières de 2023.

▪ La composante juridique et institutionnelle

La nouvelle constitution de la Tunisie a été adoptée à une majorité écrasante de 94,6% avec une participation de 30,5 % des inscrits soit 2,756 millions d'électeurs. Composée de 142 articles répartis en 11 chapitres, elle renferme des changements majeurs dans le modèle de gouvernance du pays, du schéma institutionnel et du régime politique.

La constitution consacre l'ensemble des droits civils, politiques, économiques, sociaux, culturels et environnementaux, en reprenant essentiellement les mêmes dispositions consacrées par la Constitution de 2014. Toutefois, il n'y a aucune référence aux principes universels des droits humains ni dans son préambule ni dans le chapitre dédié.

Un régime présidentiel est instauré, de vastes prérogatives sont accordées au chef de l'Etat, en rupture avec le système parlementaire en place depuis 2014. Le président, qui ne peut être destitué et n'est redevable devant aucune instance, désigne le chef du gouvernement et les ministres et peut les révoquer. Il détermine la politique générale de l'État et peut soumettre au parlement des projets de lois qui ont la priorité.

Le rôle de l'ARP est affaibli, même si elle continue à disposer du pouvoir de rédiger et de promulguer des lois. L'ARP serait toujours en mesure de voter une motion de censure contre le gouvernement conduisant à son éviction, mais la procédure étant plus ardue que dans la Constitution de 2014.

L'immunité de poursuites des membres du Parlement est également considérablement réduite, notamment en raison de l'exemption de l'immunité pour *calomnie* et *diffamation*, que le discours incriminé soit prononcé à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Assemblée. Les membres de l'ARP sont élus au terme d'élections libres, directes et générales mais peuvent voir leur mandat retiré par les électeurs. En contrepoint de l'ARP, Une deuxième chambre représente les régions et les districts dont les membres sont élus au suffrage indirect.

L'indépendance de la magistrature est une condition fondamentale au respect des droits humains et à l'efficacité du système national de redevabilité, non seulement parce qu'il s'agit d'une condition préalable à l'exercice du droit à un procès équitable,

¹³ Il a été rapporté que le Ministère de la justice a demandé à l'ARP de lever l'immunité du député, demande qui n'a pas eu de suite jusqu'à la rédaction de ce rapport.

mais également parce que la justice est censée jouer un rôle central dans la concrétisation des droits humains, notamment en garantissant l'obligation de rendre des comptes pour les atteintes à ces droits.

La Constitution de 2022 ne respecte pas les normes internationales relatives à l'indépendance de la magistrature¹⁴ en supprimant la plupart de ces garanties de son chapitre "Fonction judiciaire"¹⁵ qui faisait partie de la constitution de 2014. En outre, aucune disposition visant à garantir l'indépendance du CSM, un organe indépendant et autonome de contrôle judiciaire établi par la Constitution de 2014 pour veiller au bon fonctionnement de la justice, ainsi qu'au respect de son indépendance et de son obligation de rendre des comptes. Les juges sont ainsi nommés par décret présidentiel sur recommandation du CSM¹⁶.

La Cour constitutionnelle est composée de neuf juges. Les juges doivent être nommés par décret présidentiel. Sur ces neuf personnes, un tiers d'eux est composé de juges les plus chevronnés de la Cour de cassation, un tiers du Tribunal administratif et le dernier tiers doit être issu de la Cour des comptes¹⁷. Tous nommés par le président de la République, ce qui n'est pas sans risque de placer la cour suprême sous l'influence directe de l'exécutif.

Des contrepouvoirs émergeants de la constitution de 2014, qu'étaient les cinq instances constitutionnelles indépendantes, ne subsiste qu'un seul, l'ISIE, mettant un flou et un doute sur l'avenir des autres instances dans le paysage institutionnel et juridique du pays. La décentralisation aussi, traitée dans un chapitre qui se résume à un article unique, risque de mettre fin à un pouvoir local complexe, doté d'une large autonomie adossée au principe de libre administration, des réformes avaient été engagées dans ce sens tel que le code des collectivités locales et autres textes d'application.

Des interrogations restent posées quant à la position des municipalités dans la nouvelle architecture des collectivités locales et aux rôles qu'elles peuvent jouer dans la démocratie et le développement local, surtout après la publication du décret-loi N°2023-9 du 8 mars 2023, portant dissolution des conseils municipaux et du décret-loi n°2023-10 du 8 mars 2023, réglementant les élections des conseils locaux et la composition des conseils régionaux et des conseils des districts, quelques jours avant la mise en place de la nouvelle ARP.

¹⁴ Les Principes fondamentaux des Nations unies relatifs à l'indépendance de la magistrature disposent que cette indépendance est garantie par l'État et énoncée dans la Constitution ou la législation nationales. Il incombe à toutes les institutions, gouvernementales et autres, de respecter l'indépendance de la magistrature.

¹⁵ Aux termes de la Constitution de 2014, le CSM était chargé de la nomination, la révocation, la promotion et le transfert des juges, ainsi que des décisions portant sur la levée de l'immunité judiciaire, les démissions, les détachements, les retraites anticipées et les congés des juges. Il évaluait les besoins de chaque tribunal et établissait la rotation annuelle des juges. Le CSM se prononçait sur des affaires disciplinaires, agissant comme un conseil de discipline pour les juges.

¹⁶ Un recul par rapport à la Constitution de 2014 qui exigeait que le président suive un avis contraignant du CSM concernant la nomination des juges.

¹⁷ La Constitution de 2014 prévoyait que cette Cour serait composée de 12 juges, dont le président de la République, l'Assemblée des représentants du peuple et le Conseil supérieur de la magistrature élaient ou nommeront chacun quatre membres.

▪ **La composante économique**

Depuis le 25 juillet 2021, la situation financière et économique du pays s'est fortement dégradée. La décision de l'agence de notation Fitch Ratings, le 9 juin 2023, d'abaisser encore une fois la note souveraine de la Tunisie de CCC+ à CCC- a quasiment anéanti les possibilités de financement extérieur dont le pays a besoin.

Cette dégradation, continue depuis 2021, a également imposé de nouvelles limites à l'importation des biens, provoquant des dysfonctionnements graves d'approvisionnement des produits de base dont les prix ont fortement augmenté suite à la reprise de l'économie mondiale post-COVID et la guerre déclenchée par la Russie en Ukraine.

Malgré un accord technique provisoire conclu (en octobre 2022) avec le Fond Monétaire International (FMI), les prévisions de la Banque Centrale de Tunisie pour l'année 2023 restent alarmantes. Un taux de croissance faible d'environ 2.1%, un déficit de la balance courante de 9.4% du PIB, un déficit budgétaire de 4,6% du PIB et un taux d'endettement très élevé de 82.6%.

L'accord provisoire avec le FMI a été conclu aux termes de réformes du système de compensation, masse salariale de la fonction publique, entreprises publiques et système fiscal. Des réformes unanimement approuvées mais considérées comme inefficaces, voire irréalistes, à défaut de programme de relance économique, dialogue national et feuille de route pour la remise en marche de toutes les institutions démocratiques du pays.

▪ **La composante sociale**

Le dernier rapport du Forum Tunisien des Droits Économiques et Sociaux (FTDES) de mai 2023 indique que le nombre de mouvements de protestation a enregistré une augmentation de 45% par rapport aux mois de mai et avril 2022.

Ce chiffre indique l'état de tension sociale existant et la tendance à la hausse que le mouvement social a connu tout au long du mois de mai 2023. Certaines protestations sont liées à des mouvements sociaux avec des revendications traditionnelles et accumulées depuis des années, comme la disponibilité de l'eau et des produits de base et la crise du système de santé.

Le rapport du FTDES du mois d'avril 2023 avait indiqué un net changement qui a commencé à apparaître au niveau des formes et des domaines des mouvements de protestation au cours du mois d'avril. Ce changement est sans doute lié au climat politique, social et économique qui a marqué ce mois de l'année caractérisé par la continuation et la persistance de l'état d'épuisement économique et social.

Les données publiées par l'INS indiquent que le taux de croissance n'a pas dépassé 2,1 % au cours du premier trimestre de 2023, un taux qui ne peut en aucun cas produire

de la richesse ou permettre d'atteindre la prospérité ou l'égalité comme composantes majeures de la réalisation de la justice sociale. Le secteur agricole, par exemple, n'est pas priorisé ni traité comme un secteur stratégique, ce qui a engendré une baisse remarquable de ses performances au cours du premier trimestre (-3,1%), en comptant le glissement annuel, l'Institut s'attend à ce que cette chute soit plus sévère au cours du reste de l'année.

En revanche, d'autres données publiées par l'INS, qui a examiné les points de vue des chefs d'entreprises industrielles sur le statut et les perspectives d'activités de leurs entreprises, indiquent que la situation s'est aggravée à cause des difficultés d'approvisionnement en matières premières et des problèmes de distribution, ce qui impacte la situation sociale au sein de l'entreprise et pousse à se diriger vers les licenciements, malgré les répercussions sur le taux du chômage et les prix de vente sur le marché.

Cette situation de détresse sociale, où les perspectives économiques ne semblent pas claires, s'accompagne d'un climat politique tendu, avec un discours officiel qui fait régner la confusion chez les mouvements sociaux, qui se reflètent clairement dans les chiffres des mouvements de protestation.

Le mois de mai 2023 a également enregistré la multiplication des arrestations et des poursuites sécuritaires de jeunes de groupes sportifs à l'intérieur et à l'extérieur des stades, ainsi que des procès d'étudiants, de journalistes et de militants de mouvements de jeunesse et de citoyenneté, sur fond d'expressions juvéniles ou de posts sur les réseaux sociaux au sens du décret-loi 54.

Les données enregistrées sur le plan aussi bien macro que micros économiques indiquent la profondeur de la crise économique et sociale vécue par certaines catégories sociales et groupes d'âge, ce qui explique les options alternatives qui s'offrent à ces groupes, y compris la migration irrégulière vers les côtes italiennes, le suicide et la violence, ainsi que l'implication dans l'économie parallèle et marginale. Ce sont des "solutions de salut" individuel qui surviennent à défaut de pouvoir se frayer un chemin dans le système à cause notamment de l'absence d'un plan national capable de solutionner les crises collectives que vivent plusieurs catégories sociales.

Et alors que les troubles sociaux augmentent, l'espace civique semble se rétrécir, entre autres, en raison de la nature clivante du discours public. Cela dit, le risque que les acteurs sociétaux commencent à s'activer n'est pas à exclure avec l'augmentation de la pression économique, politique et sociale.

3. Positionnement des acteurs dans le nouveau contexte

▪ Le pouvoir exécutif

La notion de "pouvoirs" disparaît au profit de la notion de "fonctions". Ce qui implique que tous les représentants élus sont des fonctionnaires auprès du peuple. Néanmoins, la constitution consacre en réalité un régime présidentiel, voire présidentieliste, au

sein duquel toutes les fonctions sont sous la coupe du président de la République. Ainsi, la logique de séparation des pouvoirs et de freins et contrepoids à la concentration de prérogatives risque de ne plus être d'actualité face à un président aux pouvoirs étendus, mais dont la responsabilité n'est engagée ni politiquement ni pénalement. L'article 139 stipule ainsi que celui-ci ne peut être questionné dans la conduite de ses fonctions. Il ne sera ainsi redevable que devant les électeurs, toutes les structures de l'Etat, par contre lui seraient redevables.

Il est à souligner que dans cette nouvelle configuration, est paru au journal officiel de la république tunisienne le Décret n° 2023-485 du 16 juin 2023, portant nomination du Président directeur général de la télévision tunisienne sans passer par l'avis conforme de la HAICA dans le cadre de la nomination des PDG des médias audiovisuels publics et ce conformément à l'article 19 du décret-loi n° 2011-116 du 02 novembre 2011, relatif à la liberté de la communication audiovisuelle.

Il est vrai que le conseil de la HAICA n'est pas en mesure de se réunir en l'absence de son président (mis à la retraite en début de 2023) et de son vice-président, conjugué à l'absence de quorum conformément à l'article 21 du décret-loi susvisé¹⁸, ce qui rend toute demande d'avis inopérante. Il n'en demeure pas moins que le fait de ne pas avoir veillé à combler les vacances de postes, notamment celle du président, ne peut que témoigner d'une volonté de ne pas vouloir donner à la HAICA la capacité de jouer son rôle comme stipulé dans le texte de sa création.

▪ Le pouvoir législatif

Le pouvoir législatif sera désormais bicaméral, composé d'un Parlement et d'une Assemblée nationale des régions et des districts que le président de la République peut dissoudre si une motion de censure contre son gouvernement est présentée une deuxième fois lors d'un mandat. Le mandat des élus est révocable, mais seulement pour les parlementaires. De plus, afin de voter ladite motion de censure contre le gouvernement, il faudrait que les deux chambres décident d'introduire une motion de censure, et que cette motion soit votée par les deux tiers des deux chambres. Cette condition semble presque impossible à réaliser.

Autre point important, le parlement n'a plus le pouvoir d'introduire une motion pour démettre le président de la République pour faute grave. Aucun moyen donc ni de contrôler ni de sanctionner celui qui est chargé de déterminer les politiques générales de l'État et de les faire appliquer à travers un exécutif dont il a le contrôle absolu.

La nouvelle Assemblée des représentants du peuple (ARP) élue lors des tours de décembre et janvier marqués par une abstention massive de près de 89%, compte 161 députés mais 154 sièges ont été pourvus à ce stade. Elle ne compte que 25 femmes.

L'ARP a annoncé la formation de six blocs parlementaires comme suit, 33 députés n'appartiennent à aucun bloc¹⁹ :

¹⁸ Le conseil de la HAICA ne peut se réunir au tiers qu'en présence du Président ou du Vice-président.

¹⁹ <https://www.arp.tn/parlementaire/groupe>

Bloc parlementaire	Nombre de députés
« La voix de la République »	25
« Al Ahrar » (les libres)	23
« Amana wa amal » (honnêteté et travail)	21
« Nationale indépendante »	20
« Pour que le peuple triomphe »	15
« La ligne nationaliste souveraine »	15

Les élections législatives de 2022-2023 ont produit un nouveau paysage politique, avec d'un côté, un parlement avec une composition morcelée, comme son prédécesseur, qui ne dégage pas une majorité claire. Dans ce paysage, la réalisation de coalitions pour compléter le cadre juridique des IPI ou éventuellement élire les membres de celles-ci reste tributaire des accords entre plusieurs blocs pour avoir le minimum de voix nécessaire.

Le premier mois de travail de l'ARP après la période de mise en place de ses structures et la préparation et adoption de son règlement intérieur, n'ont pas fait l'objet de discussions ou propositions concernant le sort des instances constitutionnelles ou les autres instances indépendantes et n'a pas, jusqu'à présent, repris les dossiers de candidatures lancées par l'ancienne assemblée pour certaines instances.

La première réunion de l'ARP a été retransmise en direct par la télévision publique. Seuls les médias officiels tunisiens ont été autorisés à couvrir la séance et les représentants de la presse privée et les journalistes étrangers ont été tenus à l'écart. Lors des séances qui ont suivi, la situation oscillait entre interdiction et autorisation en attendant l'adoption du règlement intérieur. Ce règlement adopté, il stipule que les séances des commissions sont ouvertes sauf décision contraire de leurs présidents (article 60), pourtant l'accès des journalistes n'est pas toujours autorisé ce qui a amené le syndicat national des journalistes tunisiens (SNJT) à publier le 16 juin 2023 un communiqué accusant "Un dérapage dangereux par rapport aux décisions du bureau du Parlement visant à limiter la liberté du travail journalistique", après avoir interdit l'accès aux travaux des commissions et autorisé les journalistes à travailler dans les espaces qui leur sont réservés uniquement.

▪ Le pouvoir judiciaire

Les dynamiques de la justice ont été fortement affectées. Le président a dissous le conseil supérieur de la magistrature en février 2022 et l'a renouvelé par un décret présidentiel qu'il a encore modifié en l'espace de quelques semaines pour se donner le pouvoir de révoquer 58 juges. Décision largement contestée par les acteurs politiques et la société civile nationale et internationale. Cette révocation a été attaquée devant le

tribunal administratif qui a décidé l'annulation partielle de cette décision pour la raison de non-production de preuves que des actions en justice sont ouvertes à l'encontre de ces magistrats. Et pourtant, le ministère de la Justice ne les a pas intégrés et le décret du mouvement des magistrats signé fin août 2023 ne les a pas pris en considération

Plusieurs changements ont été introduits au niveau du fonctionnement du ministère de la justice, entre autres, une forte centralisation de la prise de décision qui affecte aussi les acteurs de la justice notamment le CGPR qui avait une certaine autonomie ; ainsi que des licenciements et des changements dans les postes clés au sein du ministère.

▪ **La cour constitutionnelle**

Les membres de la cour constitutionnelle sont nommés par le président de la République parmi les plus anciens magistrats de chaque circonscription judiciaire. Au contraire de la constitution de 2014, les avocats et professeurs de droit sont exclus de cette cour. Nombreux sont ceux qui ont lié ce choix au fait que les doyens des facultés de droit ont refusé de se plier à la volonté du président de faire partie de l'une des commissions de préparation du projet de la constitution. La composition de cette cour constitutionnelle pose un problème pour plusieurs raisons, dont l'abandon du critère de la compétence pour celui de l'ancienneté, la formation conservatrice des juges tunisiens qui, en majorité, privilégient rarement l'approche humaniste, ainsi que la liberté donnée au président de la République de choisir seul parmi les plus anciens juges.

De plus, la nomination de juges dont la retraite est proche ne permet pas de créer une jurisprudence stable. Plus grave encore, cette cour est dépouillée de sa principale prérogative, celle de contrôler le véritable détenteur de pouvoirs, à savoir le président de la République, par la prérogative de statuer sur la motion parlementaire de démission du président, désormais inexistante. De plus, l'article 90 de la constitution, remplaçant le fameux article 80, consacre l'état d'exception sans la supervision de la cour au-delà de 30 jours, revenant ainsi à l'option de la constitution de 1959. Cet état d'exception permet de retarder l'organisation des élections et de s'installer dans un état d'exception permanent, comme c'est le cas depuis le 25 juillet 2021.

Quant aux magistrats, ils sont également nommés par le président de la République parmi des suggestions du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), lui-même morcelé entre trois corps, le judiciaire, l'administratif et le financier, cela implique la perte des garanties de l'indépendance du judiciaire, bien que ce soit le corps le plus à risque d'interventions de la part de l'exécutif dans les dossiers en cours d'examen.

La cour constitutionnelle n'est jusqu'à présent pas mise en place.

▪ Les instances publiques indépendantes

Le contexte général et interne des IPI génèrent, malgré leurs différences, en termes de mandat, rôle, maturité institutionnelle, mode de fonctionnement et cadre normatif de leur relation avec les pouvoirs classiques, des défis communs :

Défis de consolidation de leur autonomie administrative et financière : face à un cadre normatif qui exprime cette indépendance d'une manière différente ce qui a conduit en pratique à une faible satisfaction des besoins des instances en ressources humaines et financière et une autonomie plus ou moins limitée. Les IPI dégagent encore un besoin de renforcement de capacités managériales et d'accompagnement dans leur relation avec les pouvoirs constitués entre autres pour les questions budgétaires, ressources humaines et en production de cadre réglementaire par l'exécutif

Défis de légitimité au niveau de la perception du rôle et performances des IPI par les citoyens : face à un contexte de crise politique et économique aiguë, marquée par une instabilité gouvernementale et un morcellement au niveau de l'ARP, les IPI sont désormais dans l'obligation de créer une opinion publique favorable à travers des politiques de communication efficaces et des partenariats avec les acteurs de la société civile et une synergie et mutualisation de leurs efforts.

Défi relatif à la performance et l'efficacité internes des IPI : en tant qu'acteurs du système national de redevabilité, les IPI sont appelées à achever et parfaire la mise en place de leurs structures organisationnelles et les référentiels de leurs gestion administrative, financière et technique conformément aux exigences des principes de base de la bonne gouvernance au niveau de la transparence, de l'efficacité et de la redevabilité.

Défis relatifs au manque de ressource et programme pour la mise en œuvre d'une stratégie de transformation digitale au sein des IPI.

Défis relatifs à la stabilité des conseils des instances dû à l'hétérogénéité des membres et au décalage entre le profil de certains membres et la maîtrise des connaissances du champ d'intervention de leurs instances et aussi d'une carence en matière de mécanismes de résolutions des conflits.

Défis relatifs au renouvellement des membres qui ont quitté leur instances soit par décret soit par désignation du parlement, nomination des membres nouveaux par le parlement et la nomination de certains présidents d'instances par décret comme c'est le cas de l'INPDP et de la HAICA.

4. Les scénarios proposés pour approcher les enjeux futurs²⁰

Scénario 1 (souhaité)	Scénario 2 (appréhendé)	Scénario 3 (redouté)
<i>1. Situation politique et institutionnelle</i>	<i>1. Situation politique et institutionnelle</i>	<i>1. Situation politique et institutionnelle</i>
<ul style="list-style-type: none"> • L'exécutif dispose d'une feuille de route stratégique claire et communiquée. • Les partis politiques s'organisent et arrivent à ouvrir un débat avec l'exécutif. • L'ARP fonctionne normalement et vote les lois. • La mise en place des institutions de la constitution commence mais avec du retard • Les lois sur les IPI sont votées et les correctifs nécessaires apportées et relance des procédures de nomination des membres des IPI. • Accord avec le FMI signé et début de stabilisation du paysage économique. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'exécutif engage des réformes timides et maintient les contrepouvoirs (façade). • Conflits entre l'ARP et la 2ème chambre • Cour constitutionnelle et CSM non opérationnels • Le Code des Collectivités Locales abrogé et remplacé par une nouvelle loi concrétisant la gouvernance locale de base • Négociations sociales tendues et recours à la force pour calmer les revendications sociales • Rétrécissement de l'espace civique (société civile, médias, défenseurs des droits de l'homme...) • Poursuite des arrestations dans la sphère politique et médiatique. 	<ul style="list-style-type: none"> • Blocage entre le pouvoir et partis politiques et les partenaires sociaux. • Hésitation dans l'action gouvernementale. • Problèmes majeurs des finances publiques. • Appareil administratif bloqué en raison de procédures probables à l'encontre des cadres et fonctionnaires. • Risques sécuritaires majeurs.
<i>2. Situation économique</i>	<i>2. Situation économique</i>	<i>2. Situation économique</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Mise en œuvre des réformes sur les entreprises publiques et des lois sur l'investissement pour les besoins de l'accord avec le FMI • Reprise et stabilisation de la production des matières premières. • Reprise de la croissance et amélioration de la productivité dans les secteurs clés (agricole, touristique) • Stabilisation des agrégats macro-économiques. • Le rating de la Tunisie s'améliore, opportunités de financements internationaux. 	<ul style="list-style-type: none"> • Maintien d'un taux d'inflation élevé et détérioration du pouvoir d'achat. • Croissance économique lente et relance timide des secteurs productifs. • Signaux positifs très faibles envers les investisseurs et les bailleurs de fonds. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pouvoir d'achat érodé • Baisse de la valeur du dinar • Chute du pouvoir d'achat. • PME en difficulté ou en cessation d'activité. • Prolifération de l'économie informelle. • De grandes entreprises étrangères quittent le pays. • L'agriculture continue de souffrir d'une probable sécheresse et l'industrie aussi du manque des matières premières. • Refus et ou incapacité de paiement de la dette extérieure.
<i>3. Situation sociale</i>	<i>3. Situation sociale</i>	<i>3. Situation sociale</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Taux de chômage en diminution. • Des mesures d'amortissement des effets négatifs des réformes sont mises en œuvre. • Les partenaires sociaux et la population acceptent les réformes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Taux de chômage en hausse. • Climat social tendu et perturbations sociales (soulèvements) dans certaines régions. • Limitation de l'environnement des réseaux sociaux. • Recrudescence de l'immigration clandestine. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le taux de chômage explose. • Dysfonctionnement majeur du système de santé publique (risque épidémique) • Détérioration des services publics (santé, éducation, eau, transport, etc.). • Recrudescence de l'immigration clandestine.

²⁰ Il est généralement accepté dans le modèle des scénarios que le scénario qui se réalisera serait la résultante d'un croisement entre deux scénarios. Les scénarios 2 et 3 ont une teneur très grave, mais il ne serait pas exclu de considérer que des aboutissements critiques peuvent donner suite (soulèvement, changement de régime)

5. Synthèse des scénarios

	Probabilité	Remarques
1- Engagement timide dans le processus démocratique : Le cadre juridique des IPI complété/mis en harmonie avec la nouvelle constitution (ICA et autres instances) mais lentement, idem pour la nomination des membres des conseils des IPI. Les IPI bénéficient de ressources financières minimales pour fonctionner d'une manière autonome. La crise politique se dissipe partiellement avec un retour progressif de fonctionnement des institutions.	25%	(Souhaité) Peu probable
2- Installation du système autoritariste : Concentration des pouvoirs entre les mains de l'exécutif au dépend des institutions L'état d'urgence prolongé favorise les arrestations abusives et les atteintes aux droits humains. Risque de non-respect des calendriers électoraux (présidentielles et municipales).	60%	(Appréhendé) Très probable
3- Chaos : Les tensions sociales augmentent face à la dégradation du pouvoir d'achat et des heurts se multiplient entre forces de l'ordre et populations, notamment dans les régions défavorisées. Les négociations sociales ne peuvent être engagées et/ou n'aboutissent pas à des compromis, amenant la multiplication des grèves avec des risques de dérapages. Les poursuites contre les opposants se perpétuent.	15%	(Redouté) Très peu probable

6. Axes stratégiques proposés pour la phase 2

TRUST est une initiative d'appui stratégique de la coopération suisse qui a été pensée en 2017, concrétisée en 2019, mise en œuvre dans sa première phase de 2020 à 2023 par le CRDH (deux phases de trois ans suivront) pour consolider le système de la redevabilité en Tunisie, un pays en période de transition démocratique caractérisé, comme dans tous les cas similaires, par des difficultés et défis majeurs et ce en agissant directement sur les IPI tout en les consolidant dans leur écosystème à savoir les autres instances, les pouvoirs constitués et les citoyens et ce par le moyen de synergies adéquates et appropriés.

Ce projet a été conçu à un moment où l'Etat tunisien était engagé, même timidement, dans la consolidation du rôle des instances indépendantes dans son système de redevabilité et a engagé, même si lentement, les réformes nécessaires. Ces circonstances ont donné à TRUST un bon positionnement et une marge pour développer ses activités avec les IPI principalement.

Le champ d'intervention du projet, à savoir "la redevabilité", a été adossé, lors de la mise en œuvre, par une théorie de changement qui intègre la dimension des droits de l'homme comme vecteur de changement.

Le domaine d'intervention prioritaire était conçu autour de huit instances publiques indépendantes qui avaient, avec l'appui de EuroMed, créé une Ligue des Instances Indépendantes (LIPI), un espace de concertation et de dialogue propre à eux. Ce mécanisme était considéré comme une opportunité et un facteur de réussite du projet.

Compte tenu de l'évolution du contexte sur les plans politique, institutionnel, économique et social, surtout après les décisions du 25 juillet 2021 et au vu des scénarios possibles pour la période à venir et des résultats de l'évaluation externe effectuée, les axes stratégiques suivants sont proposés :

a. Pour la conception du projet

Il est important pour un projet de coopération internationale de chercher l'alignement avec les priorités nationales qui va permettre d'avoir le portage politique nécessaire pour sa mise en œuvre ce qui va se traduire par un accès plus facile aux services concernés, une adhésion des responsables et des moyens pour surmonter les difficultés.

D'où la nécessité d'engager un dialogue avec les pouvoirs publics en Tunisie afin de (i) donner une dimension politique au projet et (ii) mieux le positionner dans le cadre de coopération entre la Suisse et la Tunisie. Un débat qui peut permettre aussi de (iii) mieux cerner les orientations nationales et les réformes à engager dans le domaine de la redevabilité selon le principe de l'alignement²¹, et surtout de garantir (iv) une

²¹ Eu égard aux engagements pris dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement - Résolution N°3, al.2. entérinée par la Tunisie et la Suisse.

implication de la partie tunisienne dans le montage des phases suivantes du projet, ce qui est de nature à améliorer l'inclusivité et le portage.

A noter aussi l'importance de la capitalisation des résultats de la première phase tout en impliquant les services de l'administration tunisienne dans les parties de prospection et d'identification nécessaires à la préparation de la deuxième phase.

Proposer aux autorités tunisiennes une restitution des résultats de la première phase de TRUST afin (i) de dissiper toutes les incompréhensions potentielles liées principalement à la perception actuelle des interventions internationales en Tunisie. Une occasion aussi (ii) de présenter un état des difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre du projet pour de meilleures identifications collectives des solutions possibles dans la deuxième phase.

Il convient de rappeler que les notions liées à la redevabilité englobent les questions liées aux droits de l'homme et intègrent aussi d'autres dimensions telles que la transparence, la lutte contre la corruption et la participation citoyenne pour lesquelles la deuxième phase devrait donner une plus grande place.

Elargir le champs d'intervention du projet en incluant les thématiques de redevabilité économique, financière ou sociale, ce qui permet (i) d'explorer d'autres dimensions de la gouvernance à travers les divers mécanismes de contrôle ou de régulation (contrôle des dépenses publiques, régulation du marché financier ou encore la régulation de la concurrence) et de (ii) ne pas se limiter aux instances qui opèrent dans le domaine des droits de l'homme et s'ouvrir sur d'autres instances ou structures faisant partie du système de redevabilité en Tunisie comme les corps de contrôle, le conseil du marché financier, le conseil de la concurrence, etc. Cela est de nature à identifier un cadre de résultat en conformité avec les besoins de l'Etat et non seulement des structures à appuyer.

Élargir le domaine d'intervention pour ne plus se limiter aux huit instances identifiées (il n'en reste que cinq avec le projet) afin de profiter du potentiel existant et permettre de proposer aux pouvoirs publics une dimension plus large pour meubler un dialogue qui pourra aboutir à (i) des choix concertés avec le gouvernement et à (ii) des options qui soient en alignement parfait avec les orientations nationales, de manière à faciliter la mise en œuvre et garantir l'adhésion au projet. Le CRDH est en cours de finalisation de l'établissement d'une cartographie des acteurs de la redevabilité pouvant servir de base de réflexion et de dialogue avec les pouvoirs publics.

Adopter une approche plus agile qui permet de considérer davantage le contexte en fonction de son degré de changement, un contexte qui au-delà des changements qu'il peut subir est caractérisé par une très grande complexité, et ce moyennant un mécanisme de veille stratégique et de prospective. A ce titre, l'outil MERV²² utilisé par la coopération suisse représente un moyen intéressant à exploiter dans un projet comme TRUST.

²² Monitoring System for Development-Relevant Changes

En définitive, la conception du projet gagnerait à utiliser l'outil du "Modèle de résultats"²³. Pareil modèle est pertinent dans la planification des changements souhaités dans des environnements complexes où les changements risquent d'être imprévisibles. L'outil du "Modèle de résultats" est basé sur des hypothèses de résultats qui aident à réduire les incertitudes et mieux gérer la complexité que recouvre la réalité, donnant ainsi de nouvelles marges de décisions et de manœuvres envers les changements souhaités.

b. Pour la mise en œuvre du projet :

Travailler davantage sur la gouvernance de mise en œuvre du projet en respectant la séparation des fonctions de pilotage et celles de direction²⁴ et ce, en attribuant le pilotage à toutes les parties prenantes concernées par les choix stratégiques et allouer la direction aux structures chargées de la mise en œuvre.

La constitution de l'équipe de projet sur la base de la spécialisation qui permet de mettre dans le cœur de l'équipe les ressources dont le profil correspond aux processus clés du projet (plaidoyer, culture de redevabilité, développement organisationnel, genre...) et de mettre à leur disposition les ressources nécessaires dans les processus de soutien (achats, logistique, formation, suivi...),

Éviter de morceler la responsabilité de la mise en œuvre des objectifs spécifiques sur les membres du Consortium ce qui permet de respecter la règle de l'unicité du commandement du projet.

Rationaliser les coûts de gestion du projet afin de permettre d'allouer les fonds disponibles dans des proportions plus importantes dans la mise en œuvre des processus clés que dans les frais liés au fonctionnement du projet.

²³ La notion de "résultats" englobe les types de changements suivants : les impacts en dehors de la portée du projet et les résultats pour lesquels le projet est responsable : l'objectif, les outputs et autres changements.

²⁴ Par pilotage du projet, il est entendu le pilotage stratégique, applicable dans un contexte supra-organisationnel, où les décisions sont prises sur la base de la coopération et la négociation entre les partenaires, tandis que la direction s'applique à l'intérieur des organisations (Agence de mise en œuvre, Consortium ou autre) où les décisions sont prises sur une base hiérarchique.

7. Options à retenir pour la phase 2

Au vu de l'évaluation de la phase 1 du projet TRUST, de l'analyse contextuelle de la situation dans ces composantes politique, institutionnelle, économique et sociale et des scénarios plausibles pour la Tunisie, il est possible d'envisager les axes stratégiques proposés selon deux options, ou continuer dans la même approche ou bien la changer :

Option 1 :

Il serait possible de continuer à mettre en œuvre TRUST avec le même objectif général, moyennant quelques correctifs nécessaires à la logique d'intervention, de nouveaux objectifs spécifiques sont à explorer. Cette option permet d'avoir une continuité dans la mise en œuvre et une capitalisation plus facile des acquis de la première phase.

En effet, dans ce nouveau contexte il serait très difficile de mettre en œuvre le projet dans sa configuration actuelle et qui opère dans un champ très politisé, en effet :

- Le contexte a trop changé pour faire valoir l'actuelle logique d'intervention
- Il y a un grand risque qu'il n'y ait pas suffisamment de points d'entrée avec les pouvoirs exécutif, législatif ou judiciaire pour avoir des changements significatifs dans leurs relations avec les cinq IPI restants dans le projet, en plus il y a un risque de blocage de la part des pouvoirs publics en raison d'un non-alignement avec les priorités nationales,
- La LIPI risque de ne plus exister, mais dans tous les cas ne sera plus en mesure de jouer le rôle de vecteur de développement des synergies et de mutualisation des efforts de ces instances,
- La limitation par les instances partenaires est bloquante. Le nombre des IPI restantes dans le projet risque de baisser encore ce qui sera de nature à réduire l'opportunité du projet et la marge de manœuvre pour sa mise en œuvre.

D'un autre côté, d'autres composantes du projet répondent encore au besoin de la Tunisie en matière d'amélioration de son système de redevabilité et qui sont moins tributaires de l'adhésion des institutions étatiques et donc moins sujettes aux blocages institutionnels. Ce qui laisse au projet la possibilité de travailler sur les objectifs spécifiques tels que (i) le renforcement des performances des instances indépendantes, l'optimisation de leur fonctionnement ainsi que sur (ii) l'amélioration de la compréhension et l'accès des citoyens tunisiens à une culture de contrôle démocratique et de responsabilité. L'accent pourrait, dans cette optique, être mis davantage sur (iii) la promotion de la culture de la redevabilité et des droits de l'homme chez le citoyen en utilisant les canaux de la société civile, des médias et des IPI.

Option 2

Concevoir une autre logique d'intervention qui prend en considération un large éventail de champs de redevabilité et un large choix d'instances ou structures (indépendantes ou non) correspondantes.

Il est à noter que cette option requiert un passage par les autorités sous forme de proposition au gouvernement d'un appui stratégique pour améliorer le système de la redevabilité en Tunisie par le moyen de

(i) la consolidation des champs de redevabilité spécifiques (tels que le budget, les finances, l'éducation, la santé...),

(ii) le renforcement des acteurs de la redevabilité dans les domaines définis, ces acteurs pourront être identifiés sur la base de listes affinées avec les représentants du gouvernement et

(iii) la consolidation de la chaîne de valeur de la redevabilité en mettant l'accent sur la promotion de la culture la redevabilité, des Droits de l'homme, de la transparence de la lutte contre la corruption ainsi que de la participation citoyenne. Ce qui pourra créer un référentiel du système de redevabilité aussi bien au niveau des citoyens qu'au niveau des structures intermédiaires ou organismes relais (ONG, Syndicats, médias, universités) et aussi les structures étatiques.

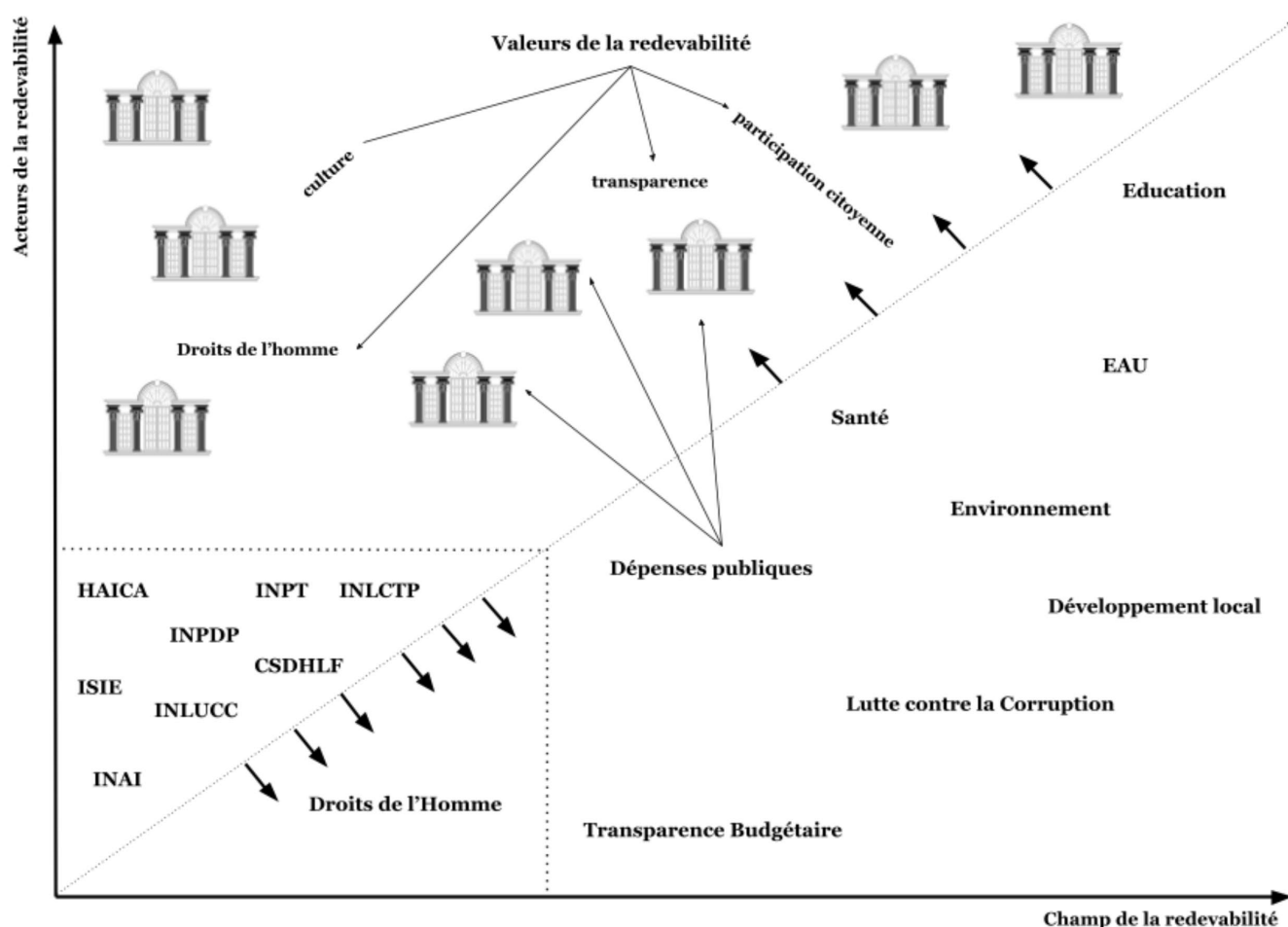
Cette option donnerait une dimension plus technique au projet donc moins politisée et moins sujette aux changements brusques qui pourraient survenir ainsi que l'adhésion et le portage du gouvernement. La mise en œuvre sera facilitée par la collaboration avec des structures plus stabilisées et mieux positionnées dans le système de redevabilité mais qui sont encore dans le besoin d'appui pour mieux assurer leur mandat.

Néanmoins, cette option va nécessiter l'engagement d'un débat avec le gouvernement d'où un risque de blocage si le dialogue n'aboutit pas à un accord, en plus d'un délai supplémentaire nécessaire pour la phase de conception d'une nouvelle configuration du projet, nouvel appel d'offres, identification...

A noter que la redevabilité financière et budgétaire, la gouvernance des deniers publics, la régulation de la concurrence par exemple, se trouvent au centre du discours politique et peuvent constituer des points d'entrée acceptables voire demandées dans le contexte actuel, ce qui permet de toucher des structures stables et fonctionnelles mais dont la performance n'est pas renforcée et le fonctionnement n'est pas optimisé (cour des comptes, corps de contrôle, Tribunal administratif, Conseil du marché financier, Conseil de la concurrence, Instance nationale des télécommunications, Société tunisienne des marchés de gros, l'Office national du commerce, l'Office des céréales...).

La conception du projet TRUST dans sa deuxième phase pourra partir d'une inversion du paradigme adopté lors de la première phase. Dans ce cas, il n'est plus question de partir des acteurs de la redevabilité pour améliorer la redevabilité tout en axant le changement sur les approches basées sur les droits de l'homme, mais plutôt d'adopter un nouveau paradigme selon lequel il faudra partir du domaine de la redevabilité pour intervenir au niveau des acteurs qui sont influents dans ce domaine. Le changement recherché sera réalisé à travers un appui sur toute la "chaîne de valeur" de ce domaine de redevabilité sur les plans institutionnels, médiatique, civil et citoyen, de façon à créer un référentiel permettant de mesurer les résultats.

Proposition graphique



ANNEXES

Annexe 1 : Guide des interviews

Annexe 2 : Calendrier des interviews

Annexe 3 : Liste des documents fournis par le CRDH

Annexe 4 : Revue des activités inscrites dans les plans d'actions des IPI selon les OS

Annexe 5 : Cadre Logique initial de TRUST

Annexe 6 : Présentation : atelier de restitution des résultats de l'évaluation externe

Annexe 7 : Présentation : Atelier de lecture du contexte actuel et recommandations pour une phase 2

Annexe 1: Guide des interviews

Destinataires	Questions
Questions générales	
<i>Tous</i>	Brève description de l'organisation / de l'entreprise
	Décrivez, s.v.p., brièvement votre coopération avec le projet.
	Quel est, de votre point de vue, le plus grand impact/changement causé par le projet ?
	Y a-t-il quelque chose dont vous êtes particulièrement satisfait ou insatisfait ?
	Comment les choses auraient-elles tourné si le projet n'avait pas existé ?
	Quels sont les facteurs internes et externes qui ont favorisé/défavorisé l'atteinte des objectifs du projet ?
<i>Bénéficiaires</i>	De quelle manière avez-vous été impliqué dans le projet « TRUST » ? Si non, de quelle manière avez-vous bénéficié du programme ?
Pertinence	
<i>DCI Consortium Présidence du Gouvernement</i>	Quels ont été les problèmes les plus urgents abordés par le projet (au niveau personnel ou organisationnel) ?
<i>DCI Consortium Présidence du Gouvernement</i>	En quoi le projet a répondu aux objectifs de redevabilité, à la transition démocratique ? au développement institutionnel ?
<i>Présidence du Gouvernement</i>	Dans quelle mesure le projet répond aux réformes projetées.
<i>Tous</i>	Quels ont été, selon vous, les principaux changements (par exemple politiques, institutionnels) de ces dernières années dans le domaine de la redevabilité ? Le projet a-t-il réagi de manière adéquate à ces changements ?
<i>Tous</i>	Comment jugez-vous le degré d'implication des différents partenaires du projet ?
<i>Tous</i>	Quels sont ou quels étaient les éléments les plus urgents/importants à changer concernant la redevabilité ? Avez-vous constaté des améliorations dans ces domaines ?
<i>Tous</i>	Comment évaluez-vous l'évolution des capacités des acteurs dans les domaines cibles ? et sa mise en œuvre ? Les actions entreprises est-elles adéquates ? Y-t-ils d'autres formes d'activités plus pertinentes ?
Cohérence	
<i>Tous</i>	Avec quels autres projets, soit de la Coopération Suisse, soit d'autres bailleurs de fonds, avez-vous coopéré pendant la durée du projet (concernant le même sujet) ? avec quels résultats ?

Consortium	Quelles étaient les relations du Consortium avec le Projet d'Appui aux Instances Indépendantes en Tunisie (PAII-T) conduit par le Conseil de l'Europe
<i>Tous</i>	Y avait-il des projets gouvernementaux ou des agences publiques avec lesquels vous avez coopéré pendant la durée du projet (concernant le même sujet ? avec quels résultats ?
<i>DCI/Institutions</i>	Sur quels thèmes avez-vous coopéré avec le projet ? Y a-t-il eu des synergies visibles (partage du travail, levier d'impact) ?
Efficacité	
<i>Tous</i>	Dans quelle mesure le projet a-t-il contribué à l'amélioration de la redevabilité ? (Par exemple, pertinence des indicateurs comme base du système de suivi, un schéma de suivi existe-t-il et comment a-t-il été appliqué, etc.) ?
<i>DCI Consortium</i>	Quel est le système de reporting adopté ? Quels sont les indicateurs clés ?
<i>Tous</i>	Comment les objectifs sont hiérarchisés ?
<i>Consortium Présidence du Gouvernement Institutions</i>	Est-ce que toutes les activités programmées ont été réalisées ? Si non, quelles sont les activités non réalisées ? Pourquoi ?
<i>Présidence du Gouvernement Institutions</i>	Les activités réalisées ont-elles augmenté les capacités des institutions ? Comment cela se serait-il passé sans ces activités ?
<i>Présidence du Gouvernement Institutions</i>	En quoi le projet a-t-il contribué à renforcer la cohérence de la politique publique ? Qu'est-ce qui a changé de manière positive/négative ? Quelle est la situation actuelle et comment voyez-vous l'évolution future ?
<i>Présidence du Gouvernement Institutions</i>	Étiez-vous impliqué dans la prise de décisions concernant le projet ? Quels ont été les bons et les moins bons éléments de la mise en œuvre du projet ? (Communication, coordination, aspects stratégiques, apprentissage & innovation, comité de pilotage/suivi...)
<i>Présidence du Gouvernement Institutions</i>	Y a-t-il eu, selon vous, des effets négatifs ?
Impact	
<i>Présidence du Gouvernement Institutions</i>	Comment les KPIs ont-ils évolué au cours des dernières années ? Le développement aurait-il été différent sans les activités du projet ?
<i>Tous</i>	Dans quelle mesure l'impact est-il influencé positivement ou négativement par les conditions-cadres ou par d'autres stratégies ou intérêts politiques ?
<i>Tous</i>	Quels sont les facteurs qui ont favorisé la conduite du projet ? et les facteurs qui y ont été défavorables ?
<i>Tous</i>	Avez-vous remarqué des effets négatifs ou voyez-vous un risque que cela puisse être le cas à l'avenir ? (par exemple, la détérioration de l'environnement)

<i>Tous</i>	Quels sont les effets observés sur le fonctionnement des institutions ? et des autres acteurs de la vie politique ?
Efficienne	
<i>Tous</i>	Quelle était votre contribution (ressources financières ou autres) au projet ?
<i>Tous</i>	Aurait-on pu faire quelque chose de différent lors de la mise en œuvre du projet afin d'être encore plus efficient et efficace ? Qu'est-ce que cela aurait été ?
<i>Tous</i>	Aurait-on pu économiser de l'argent quelque part ou l'utiliser autrement ?
Durabilité/ Pérennisation	
<i>Présidence du Gouvernement Institutions</i>	Dans quelle mesure pouvez-vous estimer si les institutions sont capables de poursuivre de manière autonome les services mis en place (en termes de capacités, d'organisation, de financement, etc.) ? Que manque-t-il encore à votre avis ?
<i>Présidence du Gouvernement Institutions</i>	Les bonnes pratiques mises en place par le projet sont-elles initialisées ?
<i>Présidence du Gouvernement Institutions</i>	Y a-t-il des résultats du projet qui, selon vous, ne sont pas durables ?
<i>Présidence du Gouvernement Institutions</i>	Quels sont, de votre point de vue, les risques et potentiels pour la durabilité des résultats et quelle est la probabilité que ces facteurs surviennent ?
<i>Tous</i>	Une continuité du projet est-elle envisageable ? dans quels domaines ?
<i>Tous</i>	Quels sont les enseignements à tirer pour un éventuel projet de continuité ?

Annexe 2: Calendrier des interviews - [disponible seulement sur demande](#)

Annexe 3 : Liste des documents fournis par le CRDH

Document	Type du fichier
Rapport d'audit 1/8/2021 – 31/7/2022	PDF
Rapport Financier	PDF
Suivi Budgétaire : Situation du projet TRUST en mois de juin 2023	XLSX
La planification budgétisée des activités spécifiques par objectif et par instance	XLSX
Extraits des résultats Outcome Harvesting recueillis jusqu'à 2022	PDF
L'analyse situationnelle 02 mars 2021	PDF
Version mise à jour en novembre des plans d'action élaborés par les 5 IPI.	PDF
Plans d'actions élaborés par le projet avec les IPI	PDF

Annexe 4 : Distribution des activités des plans d'actions des IPI selon les OS du projet TRUST

	INAI	INPDP	INPT	INLCTP	HAICA
OS1 Les relations entre les instances indépendantes et les institutions de l'Etat (pouvoirs constitués) sont améliorées.	-Elaboration de l'étude de diagnostic et d'appui à l'amélioration du cadre juridique des Instances publiques indépendantes en tenant compte de l'évolution du contexte national -Organiser un évènement pour présenter les recommandations de l'étude de diagnostic et amélioration du cadre légal des IPI en présence des représentants des trois branches de pouvoir et toutes les parties prenantes - Atelier de dialogue commission d'élaboration des rapports DH et IPI dans le cadre de l'EPU et le CERD - Atelier de formation commune IPI, différentes structures du ministère des DH en matière du système national des droits de l'homme et protection des DH en Tunisie (principes, institutions...) - Atelier commun sur la cartographie des droits défendus par les instances - Atelier de réflexion sur un guide commun de coordination entre les IPI et les structures de l'exécutif - Atelier de réflexion commune sur un référentiel d'élaboration des rapports d'activités des IPI à soumettre à l'exécutif - Atelier de réflexion commune sur le rôle des IPI dans la diffusion de la culture des droits de l'homme - Une mission de diagnostic de la relation entre les instances publiques indépendantes et le pouvoir judiciaire - Organisation des journées d'étude, ateliers et rédaction des manuel et guides entre les IPI et les parties prenantes concernées du pouvoir judiciaire				
OS2 Les citoyens tunisiens comprennent et ont accès à une culture de contrôle démocratique et de responsabilité.	-Appuyer l'élaboration d'un guide d'accès à l'information accessible aux citoyens dont les catégories vulnérables -Organiser des événements de diffusion de ce guide par des rencontres avec les parties prenantes -Appuyer l'instance dans l'impression et la diffusion de ses rapports par des événements médiatisés	-2 Journées d'étude pratiques au profit des chargés de protection des données personnelles dans les organismes publics et privés -Appuyer l'instance dans l'impression et la diffusion de ses rapports par des événements médiatisés		-organiser un évènement de dissémination des produits	-Appui à l'élaboration d'un cahier de charge pour les médias
OS3 La performance des instances indépendantes est renforcée et leur fonctionnement optimisé	-Organiser des ateliers de réflexion et accompagner l'instance dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un règlement intérieur de l'INAI -Appui au système d'information de l'INAI - 6 Formations pour le personnel	-Accompagnement de l'élaboration d'un recueil des décisions de l'instance - Mise en ligne du recueil (plateforme de la jurisprudence de l'instance) -Appui à la mise en place d'une gestion en ligne des requêtes des citoyens en matière de PDP	-Appuyer l'élaboration et la mise en œuvre d'une nouvelle charte de gouvernance - Organiser des ateliers, des réunions de travail avec les experts du comité Général du contrôle des dépenses publiques relevant de la présidence du	-Appuyer l'élaboration d'une analyse rétrospective concernant la lutte contre la traite des personnes (2018 - 2022) -Appuyer l'élaboration d'un bulletin de statistiques concernant la lutte contre la traite des personnes (2018 - 2022)	-Accompagnement à l'élaboration d'un recueil des décisions de l'instance -Accompagnement de l'élaboration d'une étude d'évaluation du paysage médiatique tunisien d'une manière scientifique, selon un référentiel permettant d'aboutir à des recommandations précises.

	<p>de l'INAI dans le cadre du programme de renforcement des capacités de personnel des instances</p> <p>2 Visites d'études sur des thèmes de l'autonomie administrative et financière des instances</p>	<p>-Appuyer l'élaboration d'un bulletin de statistiques relatives à la protection des données personnelles</p> <p>- 6 Formations pour le personnel de l'INPDP dans le cadre du programme de renforcement des capacités de personnel des instances</p> <p>-2 Visites d'études sur des thèmes de l'autonomie administrative et financière des instances</p>	<p>gouvernement et avec les experts de l'INORPI</p> <p>-Fournir un appui technique et un accompagnement pour l'élaboration des manuels et de guide de gouvernance, de gestion et de documentation</p> <p>- Appui au système d'information de l'INPT</p> <p>- 6 Formations pour le personnel de l'INPDP dans le cadre du programme de renforcement des capacités de personnel des instances</p> <p>-2 Visites d'études sur des thèmes de l'autonomie administrative et financière des instances</p>	<p>-6 Formations pour le personnel de l'INPDP dans le cadre du programme de renforcement des capacités de personnel des instances</p>	<p>-Etude sur la mission des médias de service public dans un contexte de changement</p> <p>- Organiser des ateliers, des réunions de travail avec les experts du comité Général du contrôle des dépenses publiques relevant de la présidence du gouvernement et avec les experts de l'INORPI</p> <p>-Fournir un appui technique et un accompagnement pour l'obtention de la certification de la gouvernance de la HAICA selon le Référentiel National de la Gouvernance</p> <p>-Appui au système d'information et étude de la maturité digitale de la HAICA</p> <p>-Un atelier de discussion des plans d'action en matière de maturité digitale</p> <p>-6 Formations pour le personnel de la HAICA dans le cadre du programme de renforcement des capacités de personnel des instances</p> <p>-2 Visites d'études sur des thèmes de l'autonomie administrative et financière des instances</p>
<p>OS4</p> <p>Soutenir les synergies et mutualisation des efforts entre instances indépendantes</p>					

Annexe 5 : Cadre Logique initial de TRUST

ANNEXE A CADRE LOGIQUE CONSORTIUM Redevabilité et droits de l'homme PROJET TRUST

CHAINE DE RESULTATS	INDICATEURS	NIVEAU DE RÉFÉRENCE	CIBLE	SOURCES & MOYEN DE VERIFICATION	HYPOTHESES / Risques/ Contraintes
Objectif Général La redevabilité de l'Etat tunisien est renforcée.	Les instances indépendantes ont les compétences nécessaires et remplissent leurs missions Les instances indépendantes engagent les réformes attendues dans leurs différents domaines de compétences Les instances indépendantes répondent aux attentes des citoyens	A déterminer en début de projet A déterminer en début de projet A déterminer plus précisément en début de projet, le diagnostic initial étant que les IPI ne répondent pas aux attentes des citoyens	A la fin du projet, 8 IPI remplissent leur mandat A déterminer en début de projet A la fin du projet, 1 veille effectivité est mise en place par chaque IPI	Enquête capacité et effectivité des IPI début et fin de projet Enquête capacité et effectivité des IPI début et fin de projet Rapports des mécanismes de veille (société civile, media, parties-prenantes)	Le mandat des Instances est réduit par de nouveaux textes spécifiques, ou par une réduction considérable de leurs budgets Certaines instances ne sont pas indépendantes du pouvoir exécutif.

CHAINE DE RESULTATS	INDICATEURS	NIVEAU DE RÉFÉRENCE	CIBLE	SOURCES & MOYEN DE VERIFICATION	HYPOTHESES / Risques/ Contraintes
OS 1 Les relations entre les instances indépendantes et les institutions de l'Etat (pouvoirs constitués) sont améliorées.					
R1.1 Les instances indépendantes et le pouvoir législatif (ARP) coopèrent et communiquent dans le cadre de leurs missions respectives et le contrôle de l'ARP sur l'action gouvernementale est renforcé.	<p>Le cadre de dialogue existant entre les instances constitutionnelles indépendantes et l'ARP fonctionne et permet des échanges sur les besoins en ressources financières et humaines des instances (1.1.1)</p> <p>Les instances indépendantes contribuent au travail des commissions parlementaires pertinentes en matière de réforme législative (1.1.2)</p> <p>Le bureau de l'ARP et les commissions parlementaires pertinents reçoivent les rapports annuels ou thématiques des instances indépendantes ; celles-ci mettent en avant les éléments pertinents de leur travail permettant de soutenir le rôle de contrôle de l'action du gouvernement par l'ARP (1.1.3)</p>	<p>Les instances constitutionnelles indépendantes participent à un dialogue avec la Commission du budget de l'ARP (1.1.1)</p> <p>A déterminer en début de projet (1.1.2)</p> <p>Aucune instance n'a discuté son rapport thématique ou annuel avec l'ARP (1.1.3)</p>	<p>Pendant le projet, les instances indépendantes commencent à négocier leur budget avec l'ARP (1.1.1)</p> <p>D'ici à la fin du projet au moins 3 instances indépendantes sont consultées dans la rédaction de nouveaux projets de loi (1.1.2)</p> <p>A la fin du projet, 8 rapports annuels + 3 rapports thématiques des IPI sont déposés auprès de l'ARP (1.1.3)</p>	<p>Baseline au début du projet (1.1.1) ; (1.1.2) ; (1.1.3). (DIHR)</p> <p>Rapports opérationnels du renforcement des capacités des parties prenantes (1.1.1) ; (1.1.2) ; (1.1.3).</p> <p>PV et rapports des commissions et de l'ARP+ rapport Bawsla (watchdog) (1.1.1) ; (1.1.2) ; (1.1.3).</p>	<p>L'insensibilité des députés aux rôles des IPI (DIHR)</p> <p>l'ARP craint une concurrence des IPIs</p> <p>Les IPIs ne sont pas consultés</p> <p>Les suggestions des IPI ne sont pas prises en compte</p>

ANNEXE A CADRE LOGIQUE CONSORTIUM Redevabilité et droits de l'homme PROJET TRUST

<p>R.1.2 Des outils et initiatives facilitent la coopération et la communication entre les instances indépendantes et le pouvoir exécutif.</p>	<p>Les instances indépendantes communiquent et font valoir leur mandat, leur rôle, leurs positions et recommandations auprès des acteurs gouvernementaux concernés (ministères, autorités locales etc) (1.2.1).</p>	<p>Une rencontre a pris place avec le chef de gouvernement qui représentait le président de la république ou il a soutenu le mandats et rôles des instances s (1.2.1).</p>	<p>5 réunions entre instances et ministères concernés au cours desquelles les IPI communiquent leurs recommandations (1.2.1).</p>	<p>Rapports de réunion (1.2.1)</p> <p>Constat de la contribution des instances dans la rédaction des rapports nationaux et dans la commission de l'harmonisation des lois (1.2.1)</p>	<p>Le scepticisme de l'exécutif par rapports aux prérogatives des IPI.</p>
	<p>Le cadre de concertation entre les instances indépendantes constitutionnelles et le ministère/service chargé des Relations avec les instances constitutionnelles, la société civile et des droits de l'Homme se réunit régulièrement (1.2.2).</p>	<p>Le ministère rencontre les instances pour avoir un mise au point de leurs activités (1.2.2).</p>	<p>Le ministère consulte les instances pour rédiger les rapports nationaux périodiques et l'harmonisation des lois (1.2.2).</p>	<p>Rapport des IPIs (1.2.2).</p>	
	<p>Le cadre de concertation entre les instances indépendantes établie par la loi et leur ministère de ressort se réunit régulièrement (1.2.3)</p>	<p>Des rencontres entre instances et ministères se font selon besoins (1.2.3).</p>	<p>2 rencontres annuelles planifiées prennent place entre instances et ministères de ressort (1.2.3).</p>	<p>Rapport des IPIs (1.2.3).</p>	
	<p>Les pouvoirs publics font référence et mettent en œuvre les décisions et recommandations des instances indépendantes (1.2.4).</p>	<p>Peu/ pas de référence/ mise en œuvre des recommandations des IPI (1.2.4).</p>	<p>Chaque IPI voit ses recommandations référencées par un acteur public (1.2.4).</p>	<p>Rapport des IPIs (1.2.4).</p>	

ANNEXE A CADRE LOGIQUE CONSORTIUM Redevabilité et droits de l'homme PROJET TRUST

CHAINE DE RESULTATS	INDICATEURS	NIVEAU DE RÉFÉRENCE	CIBLE	SOURCES & MOYEN DE VERIFICATION	HYPOTHESES / Risques/ Contraintes
R.1.3. Des initiatives facilitent la coopération et la communication entre les instances indépendantes et les autorités judiciaires	<p>Les instances indépendantes pertinentes communiquent et font valoir leur mandat, leur rôle, leurs positions et recommandations auprès des autorités judiciaires concernés (Conseil supérieur de la Magistrature, tribunaux judiciaires et administratifs, Cour des Comptes) ainsi que de l'Association des magistrats tunisiens (1.3.1).</p> <p>Les autorités judiciaires assurent le suivi des décisions des instances indépendantes (1.3.2).</p>	<p>L'instance nationale de la prévention de la torture a lancé un débat avec les auditeurs de la justice (1.3.1)</p> <p>L'instance de prévention de la traite des êtres humains est sous la tutelle du ministère de la justice (1.3.1)</p> <p>544 dossiers de corruption depuis 2016 Dont un grand nombre de dossier présentés par les instances sont bloqués au niveau du parquet (1.3.2).</p>	<p>Recommandations de collaboration entre IPI/ tribunaux judiciaires, administratifs et les juges de la Cour des Comptes/Chef du contentieux de l'Etat/Délégué général de l'Etat/Avocats sont développées et présentées (1.3.1).</p> <p>Des nouvelles procédures sont formulées (1.3.2).</p>	<p>PV de réunion</p> <p>Protocole d'ententes ou plan d'actions communs</p> <p>Rapports annuels des IPI (Chapitres des plaintes)</p> <p>Veille judiciaire</p>	<p>Le scepticisme des juges par rapports aux prérogatives des IPI.</p> <p>La volonté politique est enjeu majeur qui impactera la relation avec le corps judiciaire (Il faut travailler avec les bailleurs de fonds et les mécanismes internationaux d'observation des droits de l'homme pour assurer la viabilité de ce résultat)</p> <p>Décalage entre décisions et le suivi</p>

CHAINE DE RESULTATS	INDICATEURS	NIVEAU DE RÉFÉRENCE	CIBLE	SOURCES & MOYEN DE VERIFICATION	HYPOTHESES / Risques/ Contraintes
OS 2 Les citoyens tunisiens comprennent et ont accès à une culture de contrôle démocratique et de responsabilité.					
R.2.1 Les instances indépendantes développent et mettent en place des instruments de communication en direction du public clarifiant leurs rôles respectifs et leur permettant de recueillir et répondre aux attentes des citoyens.	<p>Une politique claire de communication est mise en place par chaque instance (2.1.1).</p> <p>Des instruments de communication en direction du grand public, par les médias classiques ou par les médias sociaux, avec des messages clairs, pour clarifier les rôles et les missions des instances sont développés (2.1.2).</p> <p>Des rencontres avec les organisations de la société civile pour mieux faire connaître les Instances, leurs mandats, leurs objectifs, leurs projets ainsi que pour explorer les possibilités de partenariat avec les OSC afin de garantir une meilleure accessibilité des citoyens aux services des Instances et répondre à leurs attentes (2.1.3).</p>	<p>3 instances publiques ont fait appels à des boîtes de communications pour des activités ponctuelles (2.1.1).</p> <p>3 campagnes de communication en 2018 (2.1.2)</p> <p>5 rencontres en 2018 et 2019 (2.1.3).</p>	<p>8 stratégies de communication existante en 2022 (2.1.1)</p> <p>2 campagnes de communication de 2020 à 2022 (2.1.2)</p> <p>9 rencontres avec les sociétés civile de 2020 à 2022 (2.1.3)</p>	<p>Politiques de communication (2.1.1).</p> <p>Rapport de l'expert en communication (2.1.1)</p> <p>Outils et matériels produits + Rapports des campagnes de communication (2.1.2)</p> <p>Rapports des rencontres, Fiches de présence et photos (2.1.3)</p>	Le budget limité des IPI si l'exécutif continue de les asphyxier

ANNEXE A CADRE LOGIQUE CONSORTIUM Redevabilité et droits de l'homme PROJET TRUST

CHAINE DE RESULTATS	INDICATEURS	NIVEAU DE RÉFÉRENCE	CIBLE	SOURCES & MOYEN DE VERIFICATION	HYPOTHESES / Risques/ Contraintes
R.2.2 Les instances indépendantes renforcent une présence tangible et améliorent leur accessibilité vis-à-vis de la société civile et des citoyens sur l'étendue du territoire tunisien.	<p>Les instances se mettent d'accord sur la mise a place d'antenne régionale (2.2.1).</p> <p>Dans le cas échéant, appui à la création d'une antenne régionale commune pilote et formation de son personnel (2.2.2).</p>	<p>Réflexion en cours avec l'INLUCC qui s'est engagé à mettre à disposition ses locaux régionaux au profit des autres Instances (2.2.1).</p> <p>Absence d'antennes régionales communes (2.2.2)</p>	<p>1 processus continue de réflexion en place (2.2.1).</p> <p>Au moins une antenne pilote commune est opérationnelle a la fin de 2020(2.2.2).</p>	<p>Rapport de réunions inclut prises de décisions, fiches de présence et photos ou convention (2.2.1)</p> <p>Création de l'antenne pilote commune et le recrutement de son personnel (PV de recrutement, contrat de location, factures équipements) (2.2.2)</p> <p>Rapport des formations du personnel de l'antenne commune et de tout autre appui institutionnel (2.2.2).</p>	

CHAINE DE RESULTATS	INDICATEURS	NIVEAU DE RÉFÉRENCE	CIBLE	SOURCES & MOYEN DE VERIFICATION	HYPOTHESES / Risques/ Contraintes
OS 3 La performance des instances indépendantes est renforcée et leur fonctionnement optimisé					
R.3.1 Les institutions indépendantes ont une compréhension précise de leurs mandats et des délimitations de compétences entre elles ainsi que vis-à-vis d'autres acteurs publics. Elles ont la capacité technique d'exercer leur mandat respectif et un cadre pour échanger entre institutions sur les défis communs qu'elles rencontrent dans la mise en œuvre de leur mandat.	<p>Les besoins de chaque instance indépendante sont identifiés (3.1.1).</p> <p>Les institutions indépendantes connaissent leur mandat, leurs missions et les limites de leurs compétences respectives (3.1.2).</p> <p>Les institutions indépendantes ont développé leur capacité technique en matière de recueil des plaintes, enquêtes et analyses, rédaction de rapport, formulation de recommandations en direction des autorités publiques, relations avec les autres acteurs étatiques ainsi que les dialogues et cadres de concertation avec la société civile, etc. (3.1.3).</p> <p>Les institutions indépendantes se réunissent et échangent entre pairs sur certains aspects communs à leur mandat (3.1.4).</p>	<p>Etude des besoins des IPI réalisée par l'IDDH en 2019 (3.1.1).</p> <p>A déterminer en début de projet avec chaque instance sur la base du diagnostic posé par l'évaluation des besoins des IPI réalisée en 2018 par l'IDDH (3.1.2).</p> <p>A déterminer en début de projet avec chaque instance sur la base du diagnostic des IPI réalisée en 2018 par l'IDDH (3.1.3).</p> <p>Réunions dans le cadre de la LINI depuis juin 2018 (3.1.4).</p>	<p>La diagnostique des besoins est validé par chaque instance (3.1.1)</p> <p>Les 8 instances indépendantes connaissent leur mandat, missions et limites de compétences (3.1.2).</p> <p>Les 8 instances indépendantes ont la capacité de mettre en œuvre leur mandat (3.1.3).</p> <p>1 réunion de travail annuelle sur le thème des aspects commun aux mandats des IPI (3.1.4).</p>	<p>Suivi Etude des besoins IDDH avec chaque IPI (3.1.1).</p> <p>Enquête capacité et effectivité des IPI (3.1.2).</p> <p>Enquête capacité et effectivité des IPI (3.1.3)</p> <p>Rapport de réunion. (3.1.4).</p>	Certaines instances n'ont pas les moyens méthodologiques d'identifier leurs propres besoins, un soutien particulier pour cet exercice est nécessaire,

ANNEXE A CADRE LOGIQUE CONSORTIUM Redevabilité et droits de l'homme PROJET TRUST

CHAINE DE RESULTATS	INDICATEURS	NIVEAU DE RÉFÉRENCE	CIBLE	SOURCES & MOYEN DE VERIFICATION	HYPOTHESES / Risques/ Contraintes
R.3 2 Les instances indépendantes développent des outils pour améliorer leur fonctionnement et le renforcement de leurs capacités techniques et managériales favorisant une gestion autonome.	Les instances indépendantes développent manuels / guidelines et procédures relatifs aux aspects organisationnels de la gestion des instances : processus de nomination, statut, recrutement, mise en œuvre de l'autonomie financière et budgétaire, plans d'activités et priorités, rapports annuels, politique et outils de communication interne et extérieure, et appui au développement des cadres législatifs et réglementaires (3.2.1) .	Etude des besoins des IPI réalisée par l'IDDH en 2019	8 instances ont développé des manuels et lignes directrices pour la gestion opérationnelle de leur structure	Baseline/ Enquête capacité et effectivité des IPI en début et fin de projet Mémorandum de coopération avec chaque instance au début du projet Planification stratégique pour chaque instance Plan d'action semestriel des IPI Manuel / guidelines (3.2.1)	Certaines instances n'ont pas la possibilité légale de recevoir une assistance financière et la coopération ne peut se faire que dans le cadre d'une assistance technique avec chacune d'elles.

CHAINE DE RESULTATS	INDICATEURS	NIVEAU DE RÉFÉRENCE	CIBLE	SOURCES & MOYEN DE VERIFICATION	HYPOTHESES / Risques/ Contraintes
OS 4 Soutenir les synergies et mutualisation des efforts entre instances indépendantes					
R.4.1 Les instances indépendantes favorisent un cadre de réflexion et proposent des recommandations concernant le mandat et le rôle des instances indépendantes afin d'améliorer leur positionnement dans le système général de redevabilité en Tunisie.	<p>Cartographie et analyse des recommandations de l'IVD et autres organisations portant sur le mandat et le rôle des instances indépendantes (4.1.1).</p> <p>Les IPI sont invitées à contribuer à l'élaboration du plan d'action gouvernementale sur le suivi du rapport de l'IVD (4.1.2).</p> <p>Des bases de référence pour définir des objectifs stratégiques pour les instances indépendantes et pour réfléchir sur les moyens d'améliorer leur positionnement dans le système général de redevabilité en Tunisie sont posées dans le cadre de la concertation entre instances (4.1.3).</p>	<p>Cartographie n'existe pas (4.1.1).</p> <p>Le plan d'action n'existe pas encore (4.1.2).</p> <p>Base de référence n'existe pas (4.1.3).</p>	<p>1 cartographie finalisée (4.1.1).</p> <p>Contribution au plan d'action par les IPI (4.1.2).</p> <p>Base de référence finalisée (4.1.3)</p>	<p>Rapport de cartographie & analyse (4.1.1).</p> <p>Plan d'action (4.1.2).</p> <p>Rapport des concertations entre IPI et base de référence (4.1.3)</p>	<p>La mise en place d'une nouvelle instance qui assurera la mise en place des recommandations de l'IVD</p> <p>Le gouvernement a la volonté de mettre en œuvre les démarches nécessaires à l'élaboration du plan d'action</p>

ANNEXE A CADRE LOGIQUE CONSORTIUM Redevabilité et droits de l'homme PROJET TRUST

CHAINE DE RESULTATS	INDICATEURS	NIVEAU DE RÉFÉRENCE	CIBLE	SOURCES & MOYEN DE VERIFICATION	HYPOTHESES / Risques/ Contraintes
R.4.2 Les instances indépendantes procèdent à un inventaire des initiatives potentielle pour une mutualisation des moyens et infrastructures informationnelle (gestion des archives, les bases de données, etc.) permettant d'établir des mécanismes de coopération et de coordination entre ces instances.	<p>La Ligue des instances publiques indépendantes (LIPI) évalue la première phase de la coordination entre les instances et propose les possibilités de mutualiser les moyens techniques, financiers ou administratifs (4.2.1).</p> <p>La LIPI développe son travail de concertation et coordination des instances indépendantes (4.2.2)</p>	<p>12 réunions de coordination, 4 séminaires de réflexion. Baseline des besoins identifiés (4.2.1)</p> <p>Secrétariat établi depuis juin 2018 (4.2.2).</p>	<p>1 feuille de route finalisée contenant un inventaire d'action (4.2.1)</p> <p>6 Réunions de la LINI par an Conférences, workshops et formations (4.2.2).</p>	<p>Rapport d'inventaire (4.2.1)</p> <p>Rapports de réunions de la LINI, fiches de présence et photos Rapports des conférences et des workshops, PVs de présence, Photos, vidéos et revue de presse (4.2.2)</p>	<p>Changement au niveau des présidences et des membres des Instances qui seront élus prochainement, et arrivée de nouvelles équipes qui ne seront pas nécessairement favorables à la continuité de la LIPI</p>

Produits R 1.1 :

Baseline (analyse situationnelle) Enquête capacité et effectivité des IPI début et fin de projet (DIHR)

Manuels et guide de formation (DIHR)

Rapports opérationnels du renforcement des capacités des parties-prenantes(DIHR)

Produits R 1.2:

Rapport d'enquête au début du projet sur la clarté des lois et les critères et procédure de nomination (DIHR)

Rapport global de la contribution des instances dans la rédaction des rapports nationaux et dans la commission de l'harmonisation des lois(DIHR)

Produits R 1.3:

Etude analytique : chiffre et type des rapports au début du projet(DIHR)

Manuels et guide de formation pour chaque parti-prenante (juges judiciaires, juges administratifs, juges financiers, contentieux de l'Etat, avocats) (DIHR)

Rapports opérationnels du renforcement des capacités des parties-prenantes(DIHR)

Procédures d'utilisation normalisées (SOP) concernant la gestion des plaintes auprès du corps judiciaire (DIGNITY)

ANNEXE A CADRE LOGIQUE CONSORTIUM Redevabilité et droits de l'homme PROJET TRUST

Produits R 2.1:

Rapport de l'expert en communication sur les politiques de communication existantes au sein de certaines IPI et sur l'appui aux autres IPI afin d'élaborer leurs propres politiques de communication. (EUROMED)

8 politiques de communications l'ensemble des IPI (EUROMED)

Etude juridiques et institutionnelles sur les instances (mise à jour d'étude précédentes) (KADEM)

Contenu standard développé pour média (KADEM)

Matériaux de communication grand public (EUROMED)

Pour chaque rencontre régionale il y aurait : un rapport, une fiche de présence, un album photos et une capsule vidéo de 2 minutes. (EUROMED)

Produits R 2.2:

Durant la première année du projet 2020 : 6 rapports sur les 6 réunions de coordination entre les membres et les équipes des IPI afin de prospector les possibilités de mutualiser certains des coûts liés à un déploiement de leur mission d'information et de recueil des attentes et des plaintes ainsi que la réflexion sur les différentes possibilités de création des antennes communes. (EUROMED)

2021 une antenne pilote commune entre les IPI intéressées est opérationnelle (Local et équipements) (EUROMED)

Staff de l'antenne pilote commune est recruté (EUROMED)

Rapports des formations et des séances d'accompagnement du personnel de l'antenne pilote commune (EUROMED) Cartographie des nouveaux bureaux à ouvrir (KADEM)

Modules de formation et de gestion des nouveaux bureaux locaux (KADEM)

Produits R 3.1:

Lignes directrices communes pour les instances en matière d'investigation des violations des droits de l'Homme (DIGNITY)

Un manuel sur les standards minimum de la protection des témoins de violations des droits de l'Homme (DIGNITY)

Produits R 3.2:

Baseline IDDH 2019 au début du projet (DIHR)

8 Mémoires de coopération avec chaque instance au début du projet (DIHR)

8 Plans stratégiques (DIHR)

8 Plans d'action semestriels (DIHR)

Manuels managériaux (DIHR)

Rapports opérationnels de renforcement de capacités managériales à la fin du projet (DIHR)

Un manuel de formation sur la rédaction des rapports adoptés par les instances (DIGNITY)

Produits R 4.1:

Une feuille de route adoptée de la part des instances et les acteurs étatiques au profit des victimes des violations des droits de l'Homme (DIGNITY)

Produits R 4.2:

Analyse de l'effectivité de l'IPI FUSE plateforme(DIHR)
 Manuels pédagogiques (Plaintes, reporting, consultation) / guidelines(DIHR)
 Rapport de l'inventaire des besoins et possibilités de mutualiser les moyens techniques, financiers et administratifs (EUROMED)
 Secrétariat permanent pour la LIPI recruté et formé (PV recrutements, Rapports de formations) (EUROMED)
 Rapports des réunions/retraites de la LIPI, Fiches de présences, Albums photos (EUROMED)
 Rapports des missions de plaidoyer/Visites d'échange, Photos. (EUROMED)
 Rapport de la conférence annuelle des IPI, Capsule vidéo de 5 minutes, Album Photo, Revue de presse. (EUROMED)
 Rapport du symposium annuel de la LIPI, Capsule vidéo de 5 minutes, Album Photo, Revue de presse. (EUROMED)

Activités R 1.1 :

Analyse de situation – et finalisation du Baseline
 10 formations des députés et des conseillers parlementaires (DIHR & KADEM)– le Milestone est le développement du manuel dans les Académies Parlementaires

Activités R 1.2:

Analyse sur la clarté des différents cadres juridiques des IPI, les critères et les procédures de nomination de leurs membres(DIHR)
 8 réunions annuelles de mise au point des relations de chaque instance avec le ou les ministères concernés par son activité (ministère de l'intérieur, ministère de la justice, ministère des droits de l'homme, ministères des affaires étrangères) (DIHR)
 1 réunion annuelle des IPI avec la commission de rédaction des rapports nationaux sur les mécanismes des droits de l'Homme (DIHR)
 1 réunion annuelle des IPI avec la commission d'harmonisation des lois (DIHR)

Activités R 1.3:

Enquête quantitative et qualitative relations IPI et autorités judiciaires (Milestone DIHR –)
 Le manuel / procédures sont développés (Milestone)
 Formation sur la gestion des plaintes (DIGNITY) –
 2 rencontres entre IPI avec les différentes parties prenantes juridictionnelles(DIHR)
 10 Sessions de formation (2 pour les juges et structures judiciaires, 2 pour les juges administratifs, 2 pour les juges de la cour des Comptes, 2 pour les conseillers auprès du chef du contentieux de l'Etat, 2 pour les avocats) (DIHR) (KADEM)

Activités R 2.1:

Sonder les politiques de communication existantes au sein de certaines IPI et aider les instances qui ne l'ont pas encore fait à élaborer leurs propres politiques de communication. (EUROMED) Q03 2020 – it is a Milestone
 Réaliser 2 campagnes de communication ciblant le grand public (EUROMED)
 Organiser 9 rencontres avec les acteurs de la SC notamment dans les régions de l'intérieur du pays. Soit 3 rencontres par année. (les 5 régions sont le Sud-Est / Sud-Ouest / Centre-Est / Centre-Ouest / Nord-Ouest) (EUROMED)
 6 formations aux media et media alternatif (2 par an) . (KADEM)
 Développement d'un contenu standard au média (KADEM)

Activités R 2.2:

Organiser 3 réunions de coordination entre les membres et les équipes des IPI afin de prospecter les possibilités de mutualiser certains des coûts liés à un déploiement de leur mission d'information et de recueil des attentes et des plaintes ainsi que la réflexion sur les différentes possibilités de création des antennes communes. (EUROMED)

Ouvrir une antenne pilote commune entre les IPI intéressées (EUROMED)

Formation et accompagnement du personnel de l'antenne pilote commune (EUROMED)

Appui pour la stratégie/plan de mutualisation des moyens / ressources (KADEM)

Appui pour la réalisation d'une cartographie des nouveaux bureaux (KADEM)

Activités R 3.2:

Accompagnement dans la mise en place des plans stratégiques en mettant des experts nationaux et internationaux à la disposition des IPI (DIHR) toutes les années en commençant par Q02

2 Formations managériales par année (DIHR)

1 Visite d'échange d'expertise internationale par année (DIHR)

8 formations sur des sujets identifiés par les études et par les IPI (2-3 par an) (KADEM)

Activités R 4.1:

Analyse des recommandations de l'IVD (EuroMed)

Plaidoyer auprès des institutions pertinentes (EuroMed)

Activités R 4.2:

4.2.1 Effectuer un inventaire des besoins et possibilités de mutualiser les moyens techniques, financiers et administratifs (durant les 3 premier mois du projet) (EUROMED)

4.2.2 Recruter un secrétariat permanent pour la LIPI et former son personnel (EUROMED)

4.2.3 Organiser 3 réunions/retraites de la LIPI par an soit 9 retraites/réunions durant les 3 années du projet (EUROMED) All Year Long

4.2.4 Organiser 4 missions de plaidoyer/Visites d'échange par an soit 16 missions de plaidoyer/Visites d'échange durant le projet (EUROMED)

4.2.5 Organiser la conférence annuelle des IPI une fois par an soit 3 conférences durant les 3 années du projet (Conférence politique et de visibilité qui regroupe entre 500 et 600 personnes pour une journée, impliquant gouvernement, présidence de la république, parlement, partis politiques, missions diplomatiques et acteurs de la SC nationale et internationale) (EUROMED)

4.2.6 Organiser le symposium annuel de la LIPI une fois par an soit 3 symposiums durant les 3 années du projet (le symposium annuel de la LIPI regroupe en moyenne 400 acteurs durant 3 jours dans des workshops. Chaque année la LIPI définit le thème du symposium et le public cible selon l'actualité et les priorités) (EUROMED)



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Ambassade de Suisse- Division Coopération Internationale

TRUST

“Transition Redevable pour la Société Tunisienne”

Première phase

Atelier de restitution
Des résultats de l'évaluation externe

14 Septembre 2023

Contexte de l'Évaluation

- **La mission:** "Évaluation de la Phase 1 du Projet TRUST"
- **Objectifs de l'évaluation :** "Analyser la phase 1 de TRUST et son contexte institutionnel en Tunisie, évaluer sa cohérence, pertinence, efficacité, efficience, durabilité et inclusion, et formuler des recommandations pour la phase 2."
- **Contexte :** "Le projet TRUST est une initiative de coopération suisse visant à renforcer la redevabilité en Tunisie. Il a été conçu en 2017 et mis en œuvre de 2020 à 2023 par le Consortium Redevabilité et Droits de l'Homme (CRDH)."

Méthodologie et déroulement de l'Évaluation

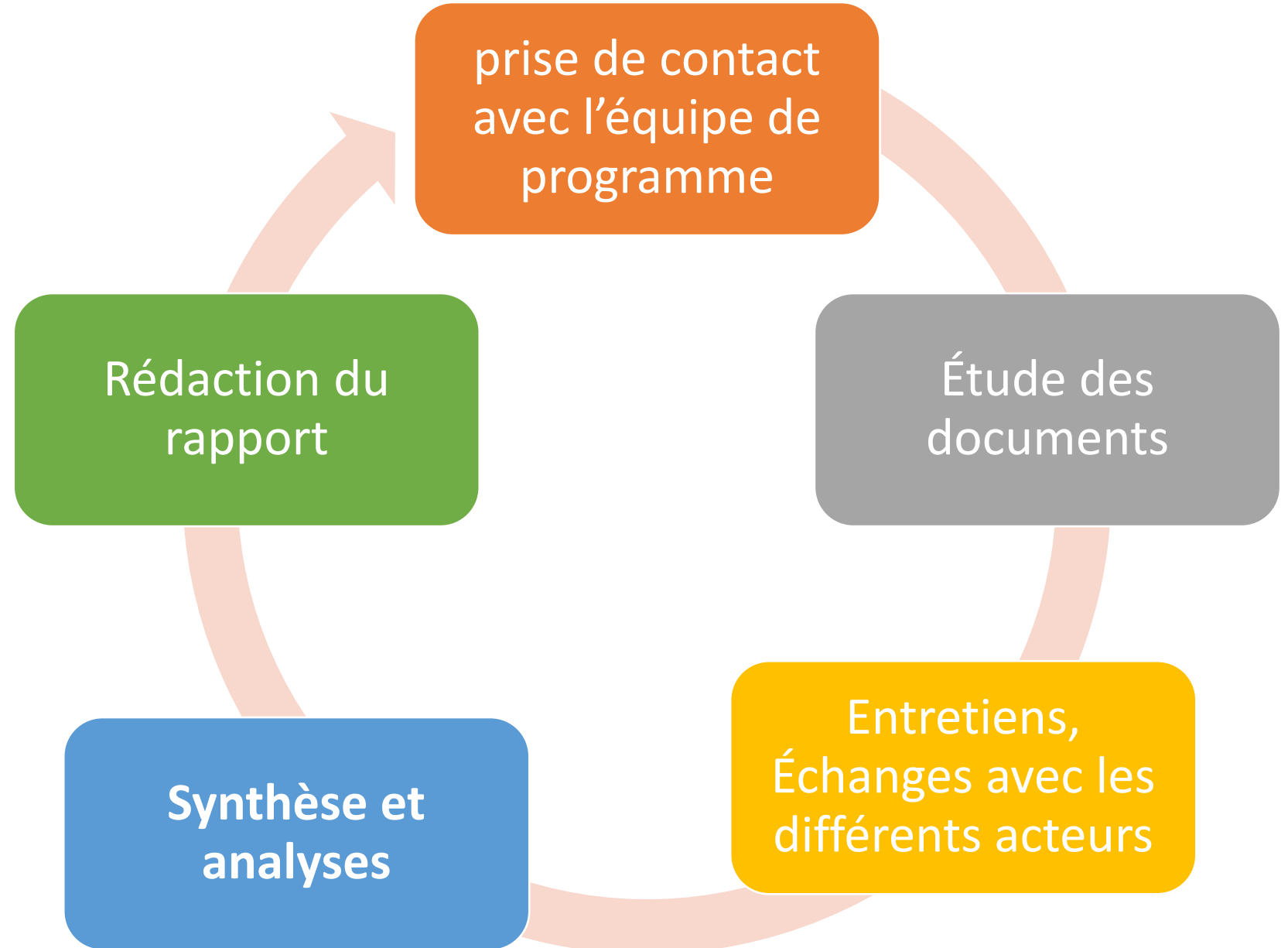


NOTE OPERATIONNELLE

Pour
Évaluation externe

De la phase 1 du
**Projet Transition Redevable pour la Société
Tunisienne (TRUST)**
20/07/2023

1



Date de réalisation : Juillet-Août 2023

Description du Projet Objet de l'Évaluation

Théorie de Changement

l'amélioration des relations entre les IPI et les institutions de l'État

le renforcement de la culture démocratique

Objectif Général : "Améliorer l'administration tunisienne et ses services publics grâce à la consolidation du système de redevabilité basé sur les Instances Publiques Indépendantes (IPI) et la Ligue des Instances Publiques Indépendantes (LIPI)."

l'optimisation du fonctionnement des IPI

le développement de synergies entre elles.

Consortium Redevabilité et Droits de l'Homme

L'analyse de la situation

l'analyse de la situation qui a été faite a bien ciblé tous les éléments marquants du contexte et le programme a été lancé , l'avènement du 25 Juillet n'a pas été considéré comme un point de rupture stratégique alors même qu'il a été bien vu qu'il s'agit (i) d'un début de changement du régime politique du pays avec (ii) un impact direct sur le système de la redevabilité et (iii) de la place des IPI et le rôle qui pourrait leur être alloué dans ce nouveau système

Éléments positifs

Limites

Phase préliminaire (études EP, dossier de projet, offre CRDH)

Une analyse prospective aurait aidé à mieux gérer les risques, identifié des scénarios, élargir le spectre des partenaires, amélioré le portage

Analyse contextuelle

Des activités possibles en période de Covid 19

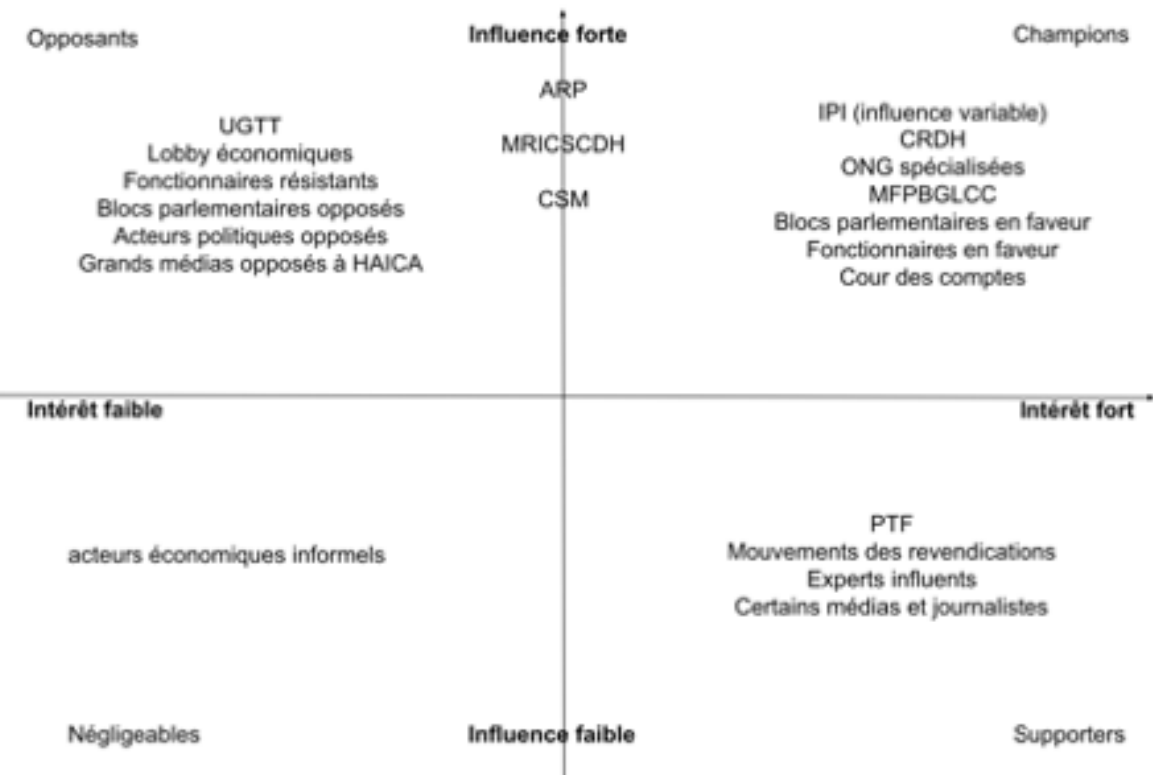
Bonne phase préparatoire

25 juillet 2021 n'était pas perçu comme un point de rupture stratégique

Bonne analyse situationnelle

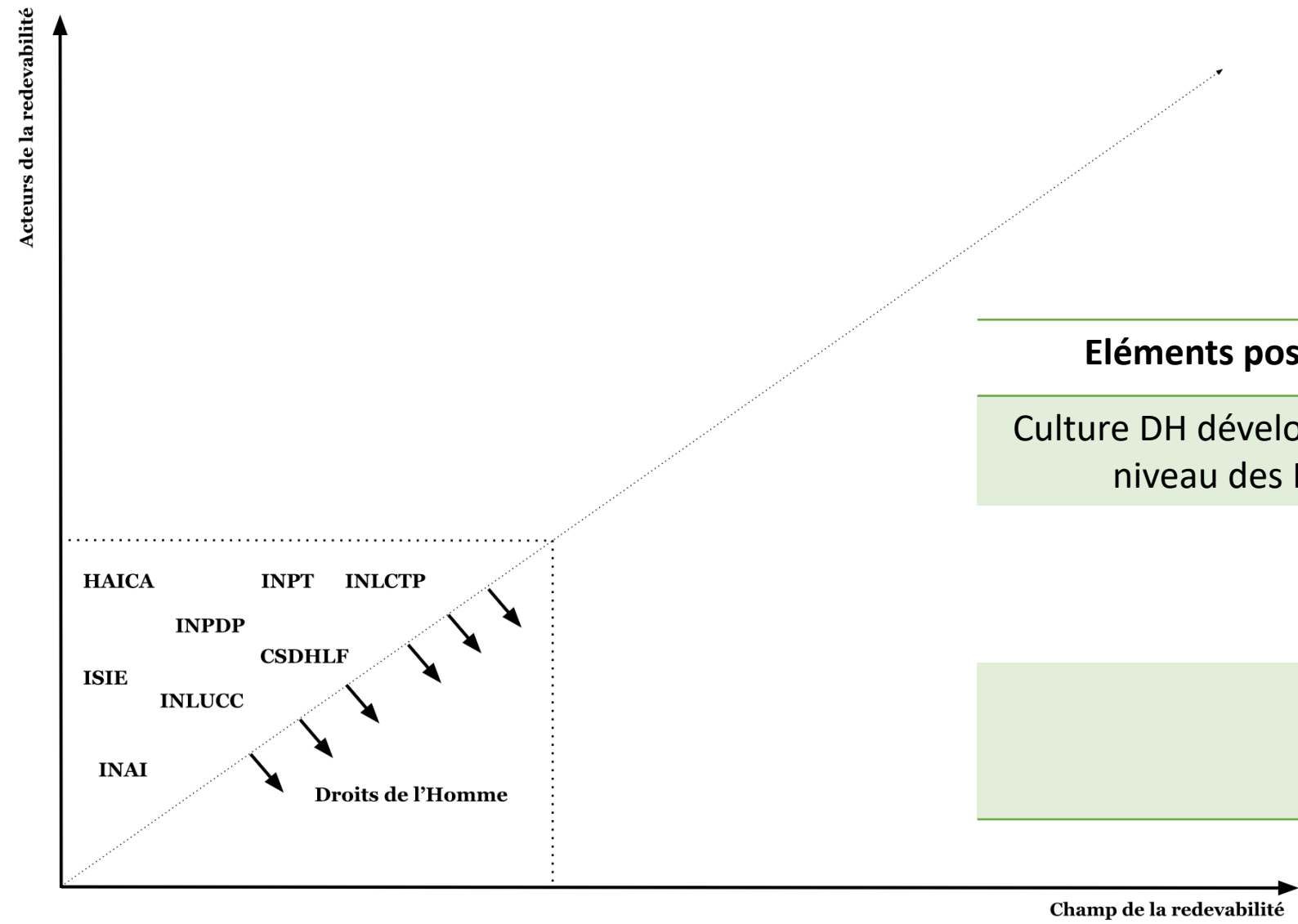
Forte capacité d'adaptation

L'analyse des acteurs



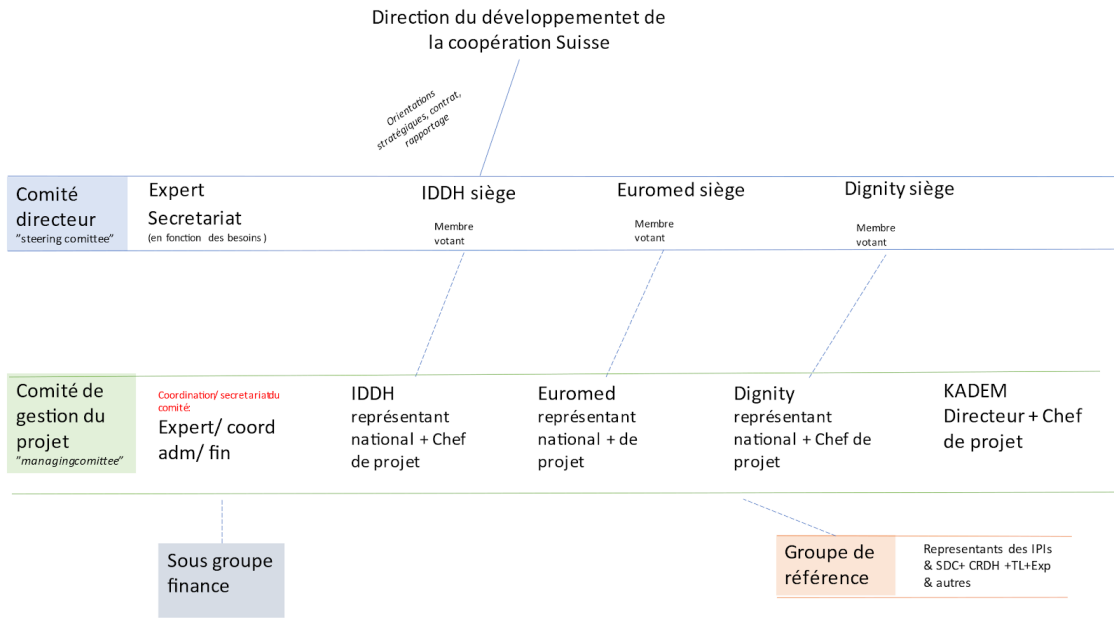
Éléments positifs	Limites
La majorité des parties prenantes identifiées	services de la Présidence du gouvernement pas assez impliquées (8 DG)
CRDH très bien positionné	PTF
Implication CGDP pour la certification RNG	

Le champs d'intervention



Éléments positifs	Limites
Culture DH développée au niveau des IPI	Implication des autres parties prenantes dans l'approche
	Risque que les changements politiques réduit la marge de l'approche systémique
	Risque de limitation des domaines d'intervention dans les champs d'intervention des IPI

La gouvernance de la mise en oeuvre



Instrument	Remarques	Appréciation
Comité de Direction	Considéré comme un comité de direction mais a des missions de comité de pilotage	-
Comité de Gestion	Ne fonctionne pas comme prévu	-
Le Team Lead	A quitté le projet sans être remplacé	-
L'expert du CRDH	A quitté le projet sans être remplacé	-
Le coordinateur administratif et financier	A rejoint le projet à la 3ème année Rien à signaler	+
Les chefs du Projet	Rien à signaler	+
La réunion des chefs du projet	Ne fonctionne pas comme prévu	-
Sous-groupe finance	Rien à signaler	+
Comité de concertation	Ne se réunit pas à cause du contexte	NA
Appréciation positive (+)		Appréciation négative (-)
		Non Applicable (NA)

Cohérence

La cohérence évalue la concordance entre les objectifs du projet et le contexte dans lequel il s'inscrit, ainsi que son alignement avec les priorités nationales et les politiques existantes

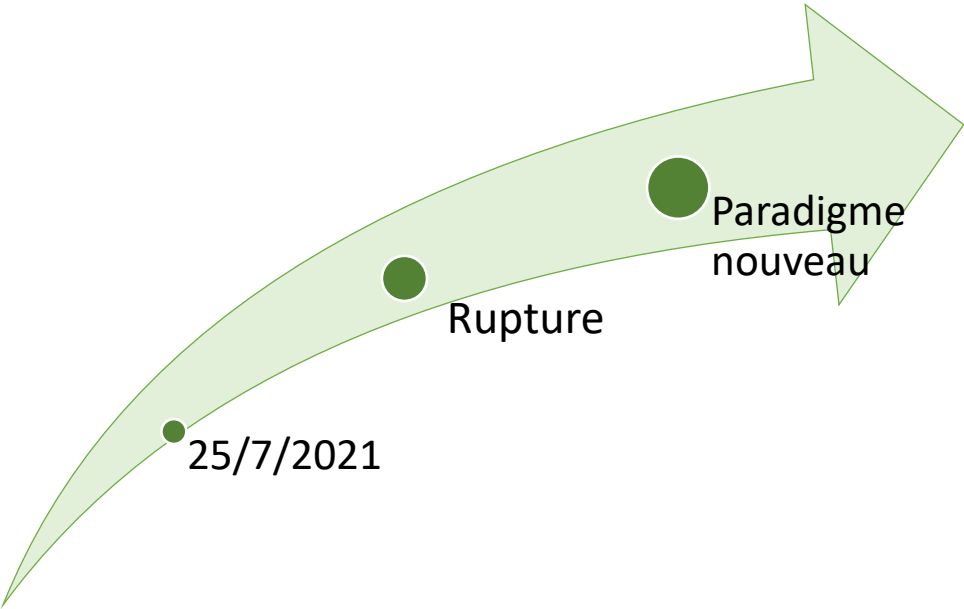
Le projet a été conçu en parfaite harmonie avec la politique de la Tunisie visant à renforcer son système de redevabilité en démocratie et en droits de l'homme

Les décisions du 25 juillet 2021 n'ont pas été considérées comme point de rupture ce qui a baissé la cohérence du projet à défaut de grands changements

Éléments positifs

Limites

Constitution 2014	Terrain politisé
Engagement de l'Etat	Covid 19
Bonne phase préparatoire	Mesure de l'impact du 25 juillet 2021
Bonne analyse situationnelle	
Forte capacité d'adaptation	



Pertinence

La pertinence évalue si les objectifs du projet sont en adéquation avec les besoins, les priorités et les attentes des parties prenantes

Le projet TRUST a été conçu pour répondre aux besoins de la Tunisie en matière de renforcement de la redevabilité démocratique. Il est aligné avec les attentes des parties prenantes et les priorités nationales, ce qui en fait une initiative pertinente

Eléments positifs	Limites
Réponse adéquate aux besoins	Covid 19
Alignement aux politiques publiques	Changements politiques
Approche systémique et adaptative	Multitudes des parties prenantes

“...Appuyer mon instance par l’introduction du Référentiel National de Gouvernance est une très bonne idée”

Efficacité

Dans quelle mesure le projet a atteint ses objectifs spécifiques et a eu un impact positif sur le terrain

Eléments positifs	Limites
Plusieurs activités judicieuses et fortement appréciées par les bénéficiaires	L'absence d'un système de suivi axé sur les résultats
Des initiatives louables sur l'OS 1 bloquées par les conditions politiques	Répartition de la réalisation des OS
	Suspension ARP
	Des voies alternatives de collaboration avec l'exécutif n'ont pas été amplement explorées

Les objectifs spécifiques OS 2 et OS 3 ont été atteints avec succès

Le projet TRUST a connu des résultats mitigés en termes d'efficacité

Les objectifs spécifiques OS 1 et OS 4 n'ont pas été pleinement atteints

"... Grâce au projet, on a pu améliorer la protection des victimes et de leur orientation vers le mécanisme approprié selon le type de traite ..."

Efficienne

L'efficience évalue la manière dont les ressources ont été utilisées pour atteindre les objectifs du projet, en examinant la relation entre les résultats obtenus et les coûts engagés

Le projet TRUST a montré une utilisation efficace des ressources dans de nombreux domaines, notamment les actions de renforcement des compétences, la certification RNG, et les activités de plaidoyer.

Il y a eu des dépenses importantes liées aux frais de fonctionnement interne.
Ce qui a eu un impact sur l'efficience

Eléments positifs	Limites
Répartition du budget du projet sur les différents objectifs et membres du Consortium sur la base des activités planifiées.	Pas assez de livrables utilisables au-delà de la durée du projet
le grand nombre d'activités et d'instruments développés plaident en faveur d'un bon ratio intrants/extrants	Pas de responsable de pilotage du projet et de contrôleur financier
L'appui réalisé à travers le projet était essentiel pour le bon fonctionnement des instances, voire de leur survie	Le coût de l'équipe budgétisé 45% (63% consommé)
	Le coût des activités budgétisé 51% (34% consommé)
	Les études réalisées par le projet ne sont pas publiées

Durabilité

La durabilité évalue la capacité du projet à maintenir les résultats obtenus à long terme et à continuer à avoir un impact positif après sa clôture

Le projet TRUST a mis en place des mesures durables, telles que le renforcement des compétences au sein des instances indépendantes et les activités de plaidoyer.

Cependant, il doit faire face à des défis potentiels tels que la marginalisation du rôle des instances indépendantes par le pouvoir politique et l'insuffisance des allocations financières, ce qui peut compromettre sa durabilité

Eléments positifs	Limites
Les activités sous OS 2 et OS 3 sont considérées comme durables	Blocage de la LIPI (hors volonté du projet)
Pour l'OS 1, de bonnes relations ont été établies, portes d'entrée pour une 2 ^{ème} phase	Aucune alternative pour trouver un mécanisme de collaboration autre que la LIPI
Initiatives louables de coopération bilatérale entre certaines IPI	

"... nos actions à Sfax ont été très bénéfiques selon les retours et nous étions demandés à faire de même dans d'autres régions "

Inclusion

L'inclusion évalue dans quelle mesure le projet prend en compte les catégories sociales vulnérables et intègre des dimensions telles que le genre dans sa conception et sa mise en œuvre

Le projet TRUST a pris des mesures pour améliorer son approche genre au fil du temps, en incluant davantage les femmes dans les activités.

Cependant, des efforts supplémentaires auraient été nécessaires pour garantir une approche genre transversale tout au long du projet

Eléments positifs	Limites
Le projet TRUST est inclusif dans son essence.	La dimension genre a été intégrée comme mesure de « réparation »
Sensibilité à la question du genre à partir de la 2 ^{ème} année du projet	Aucune mesure des effets du projet sur le genre
Certaines IPI intègrent désormais la dimension genre dans leurs rapports annuels	

Conclusion

Le projet TRUST aurait pu, sans les **conditions exogènes très contraignantes**, atteindre de **meilleurs résultats de changement** dans le système de redevabilité en Tunisie. **Sans le projet** (situation contrefactuelle), les **IPI** **auraient perdu de leurs capacités** et performances, sur les plans de leur propre gouvernance, de l'information et du plaidoyer envers la société et du réseautage dans leur environnement institutionnel.

Merci de votre
attention!





Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Ambassade de Suisse- Division Coopération Internationale

TRUST

“Transition Redevable pour la Société Tunisienne”

Première phase

Atelier 2
lecture du contexte actuel
et recommandations pour une phase 2

14 Septembre 2023

Contexte

- **La mission:** "Évaluation de la Phase 1 du Projet TRUST"
- **Objectifs de l'atelier :** "Analyser le contexte actuel en Tunisie et formuler des recommandations pour la phase 2."
- **Contexte :** "Le projet TRUST est une initiative de coopération suisse visant à renforcer la redevabilité en Tunisie. Il a été conçu en 2017 et mis en œuvre de 2020 à 2023 par le Consortium Redevabilité et Droits de l'Homme (CRDH)."

Historiquement

La Tunisie a connue 3 générations d'IPI:

- **1^{ère} génération** s'inscrit dans le cadre de la politique d'ouverture **économique** et de l'implication de la Tunisie dans la politique de libre-échange avec principalement l'Union Européenne.
- **2^{ème} génération** s'inscrit dans le cadre de l'ouverture **politique** en réponse à la mouvance populaire qui a caractérisé la fin de l'année 2010
- **3^{ème} génération** s'inscrit dans le cadre de la réforme constitutionnelle pour doter le **système de la redevabilité** de nouveaux acteurs avec une indépendance confirmée avec des mandats qui touchent le plus les domaines où l'ancien régime était discrédité.

Les facteurs déterminants de la phase 2: La composante politique

Date	Faits marquants du processus
25 juillet 2021	Des manifestants réclament la dissolution de l'ARP et un changement de régime
25 juillet 2021	Le Président de la république invoque l'article 80 de la Constitution, limoge le gouvernement, annonce la suspension de l'ARP, lève l'immunité de ses membres, décide la formation d'un nouveau gouvernement qui sera responsable devant lui, de prendre ses décisions par décrets et de présider le parquet
22 septembre 2021	Décret 2021-117 prolongeant des décisions prises ainsi que la dissolution de l'Instance provisoire chargée du contrôle de la constitutionnalité des projets de loi et récupère le pouvoir législatif
29 septembre 2021	Najla Bouden chargée de former un nouveau gouvernement
13 décembre 2021	Annonce de la tenue d'un référendum sur la constitution, organisé le 25 juillet 2022
13 février 2022	Décret n°11 portant dissolution du Conseil supérieur de la magistrature et son remplacement par un nouvel organe provisoire
30 mars 2022	120 députés, sous la présidence du deuxième vice-président de l'assemblée, se réunissent lors d'une session virtuelle pour voter la fin des mesures d'exception en vigueur depuis le 25 juillet 2021.

Date	Faits marquants du processus
30 mars 2022	Dissolution du Parlement.
1 juin 2022	57 juges limogés, notamment pour obstruction à des enquêtes, corruption et adultère.

National: Réformes révolutionnaires par les sympathisants alors qu'il est considéré par les opposants comme une dérive autocratique grave

International: Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, La commission de Venise, Les Etats-Unis, La rapporteure spéciale de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats...: démocratie, droits de l'homme, libertés, contrepoids trop à risque.

Les facteurs déterminants de la phase 2: La composante juridique et institutionnelle

- Régime présidentiel, avec de vastes prérogatives au chef de l'Etat qui n'est redevable devant aucune instance.
- Rôle de l'ARP affaibli, (même si elle continue à disposer du pouvoir de rédiger et de promulguer des lois, la procédure pour évincer le gouvernement est quasi impossible)
- Une 2^{ème} chambre du parlement en contre poids à l'ARP.
- Les normes internationales relatives à l'indépendance de la magistrature et la constitution (garanties)
- La Cour constitutionnelle: membres nommés par l'exécutif
- Des contrepouvoirs émergents de la constitution de 2014, qu'étaient les cinq instances constitutionnelles indépendantes, ne subsiste qu'un seul, l'ISIE. La décentralisation aussi, traitée dans un chapitre qui se résume à un article unique.

Les facteurs déterminants de la phase 2: La composante économique

- **Situation financière et économique du pays fortement dégradée.** (Fitch Ratings, le 9 juin 2023, abaisse la note souveraine de la Tunisie de CCC+ à CCC- (financement international?))
- **Dysfonctionnements graves d'approvisionnement** des produits de base (les prix ont fortement augmenté suite à la reprise de l'économie mondiale post-COVID et la guerre en Ukraine).
- **Un accord technique provisoire conclu** (en octobre 2022) avec le Fond Monétaire International (FMI) mais blocage constaté pour le finaliser.
- **Indicateurs macro-économiques** (taux de croissance faible d'environ 2.1%, déficit de la balance courante de 9.4% du PIB, déficit budgétaire de 4,6% du PIB et taux d'endettement très élevé de 82.6%).
- **Des réformes proposées pour le FMI** (système de compensation, masse salariale de la fonction publique, entreprises publiques et système fiscal) mais probablement inefficaces, voire irréalistes, à défaut de:
 - Programme de relance économique,
 - dialogue national
 - et feuille de route pour la remise en marche de toutes les institutions démocratiques du pays

Les facteurs déterminants de la phase 2: La composante sociale

- **Tension sociale existante et la tendance à la hausse (FTDES), un net changement qui a commencé à apparaître au niveau des formes et des domaines des mouvements de protestation** au cours du mois d'avril 2023. Ce changement est sans doute lié au climat politique, social et économique qui a marqué ce mois de l'année caractérisé par la continuation et la persistance de l'état d'épuisement économique et social.
- **Difficultés d'approvisionnement en matières premières et des problèmes de distribution**, ce qui impacte la situation sociale au sein de l'entreprise et pousse à se diriger vers les **licenciements**, malgré les répercussions sur le taux du chômage et les prix de vente sur le marché
- **La profondeur de la crise économique et sociale vécue par certaines catégories sociales** et groupes d'âge, ce qui explique les options **alternatives** qui s'offrent à ces groupes, y compris la **migration irrégulière** vers les côtes italiennes, **le suicide et la violence**, ainsi que l'implication dans **l'économie parallèle** et marginale

Les scénarios proposés pour approcher les enjeux futurs

	Probabilité	Remarques
1- Engagement timide dans le processus démocratique : Le cadre juridique des IPI complété/mis en harmonie avec la nouvelle constitution (ICA et autres instances) mais lentement, idem pour la nomination des membres des conseils des IPI. Les IPI bénéficient de ressources financières minimales pour fonctionner d'une manière autonome. La crise politique se dissipe partiellement avec un retour progressif de fonctionnement des institutions.	25%	(Souhaité) Peu probable
2- Installation du système autoritariste : Concentration des pouvoirs entre les mains de l'exécutif au dépend des institutions L'état d'urgence prolongé favorise les arrestations abusives et les atteintes aux droits humains. Risque de non-respect des calendriers électoraux (présidentielles et municipales).	60%	(Appréhendé) Très probable
3- Chaos : Les tensions sociales augmentent face à la dégradation du pouvoir d'achat et des heurts se multiplient entre forces de l'ordre et populations, notamment dans les régions défavorisées. Les négociations sociales ne peuvent être engagées et/ou n'aboutissent pas à des compromis, amenant la multiplication des grèves avec des risques de dérapages. Les poursuites contre les opposants se perpétuent.	15%	(Redouté) Très peu probable

Axes stratégiques proposés pour la phase 2

Pour la conception du projet	Pour la mise en œuvre du projet
Engager un dialogue avec les pouvoirs public	Travailler davantage sur la gouvernance de mise en œuvre du projet en respectant la séparation des fonctions de pilotage et celles de direction
Élargir le domaine d'intervention pour ne plus se limiter aux 8 instances identifiées	La constitution de l'équipe de projet sur la base de la spécialisation
Elargir le champs d'intervention du projet en incluant les thématiques de redevabilité	Éviter de morceler la responsabilité de la mise en œuvre des objectifs spécifiques sur les membres du Consortium
Adopter une approche plus agile qui permet de considérer davantage le contexte en fonction de son degré de changement (MERV)	Rationaliser les coûts de gestion du projet afin de permettre d'allouer les fonds disponibles dans des proportions plus importantes dans la mise en œuvre des processus clés
la conception du projet gagnerait à utiliser l'outil du "Modèle de résultats" pertinent dans la planification des changements souhaités dans des environnements complexes où les changements risquent d'être imprévisibles	

Options à retenir pour la phase 2 - Option 1 :

Continuer à mettre en œuvre TRUST avec le même objectif général, mais cela nécessite quelques correctifs nécessaires à la logique d'intervention, de nouveaux objectifs spécifiques sont à explorer. Cette option permet d'avoir une continuité dans la mise en œuvre et une capitalisation plus facile des acquis de la première phase

En effet, dans ce nouveau contexte il serait très difficile de mettre en œuvre le projet dans sa configuration actuelle et qui opère dans un champ très politisé, en effet :

- Le contexte a trop changé pour faire valoir l'actuelle logique d'intervention
- Il y a un grand risque qu'il n'y ait pas suffisamment de points d'entrée avec les pouvoirs exécutif, législatif ou judiciaire pour avoir des changements significatifs dans leurs relations avec les cinq IPI restants dans le projet, en plus il y a un risque de blocage de la part des pouvoirs publics en raison d'un non-alignement avec les priorités nationales,
- La LIPI risque de ne plus exister, mais dans tous les cas ne sera plus en mesure de jouer le rôle de vecteur de développement des synergies et de mutualisation des efforts de ces instances,
- La limitation par les instances partenaires est bloquante. Le nombre des IPI restantes dans le projet risque de baisser encore ce qui sera de nature à réduire l'opportunité du projet et la marge de manœuvre pour sa mise en œuvre

Options à retenir pour la phase 2 - **Option 2** :

Concevoir une autre logique d'intervention qui prend en considération un large éventail de champs de redevabilité et un large choix d'instances ou structures (indépendantes ou non) correspondantes.

Il est à noter que cette option requiert un passage par les autorités sous forme de proposition au gouvernement d'un appui stratégique pour améliorer le système de la redevabilité en Tunisie par le moyen de

- (i) la consolidation des champs de redevabilité spécifiques (tels que le budget, les finances, l'éducation, la santé...),**
- (ii) le renforcement des acteurs de la redevabilité dans les domaines définis, ces acteurs pourront être identifiés sur la base de listes affinées avec les représentants du gouvernement et**
- (iii) la consolidation de la chaîne de valeur de la redevabilité en mettant l'accent sur la promotion de la culture la redevabilité, des Droits de l'homme, de la transparence de la lutte contre la corruption ainsi que de la participation citoyenne. Ce qui pourra créer un référentiel du système de redevabilité aussi bien au niveau des citoyens qu'au niveau des structures intermédiaires ou organismes relais (ONG, Syndicats, médias, universités) et aussi les structures étatiques.**

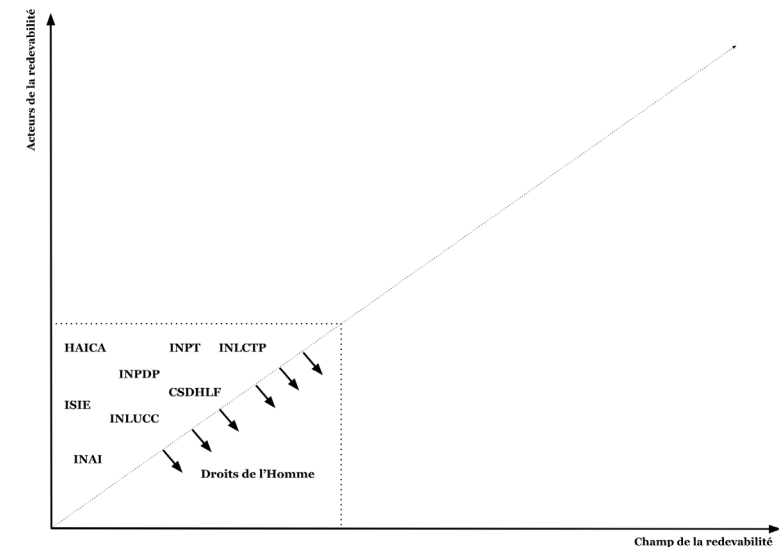
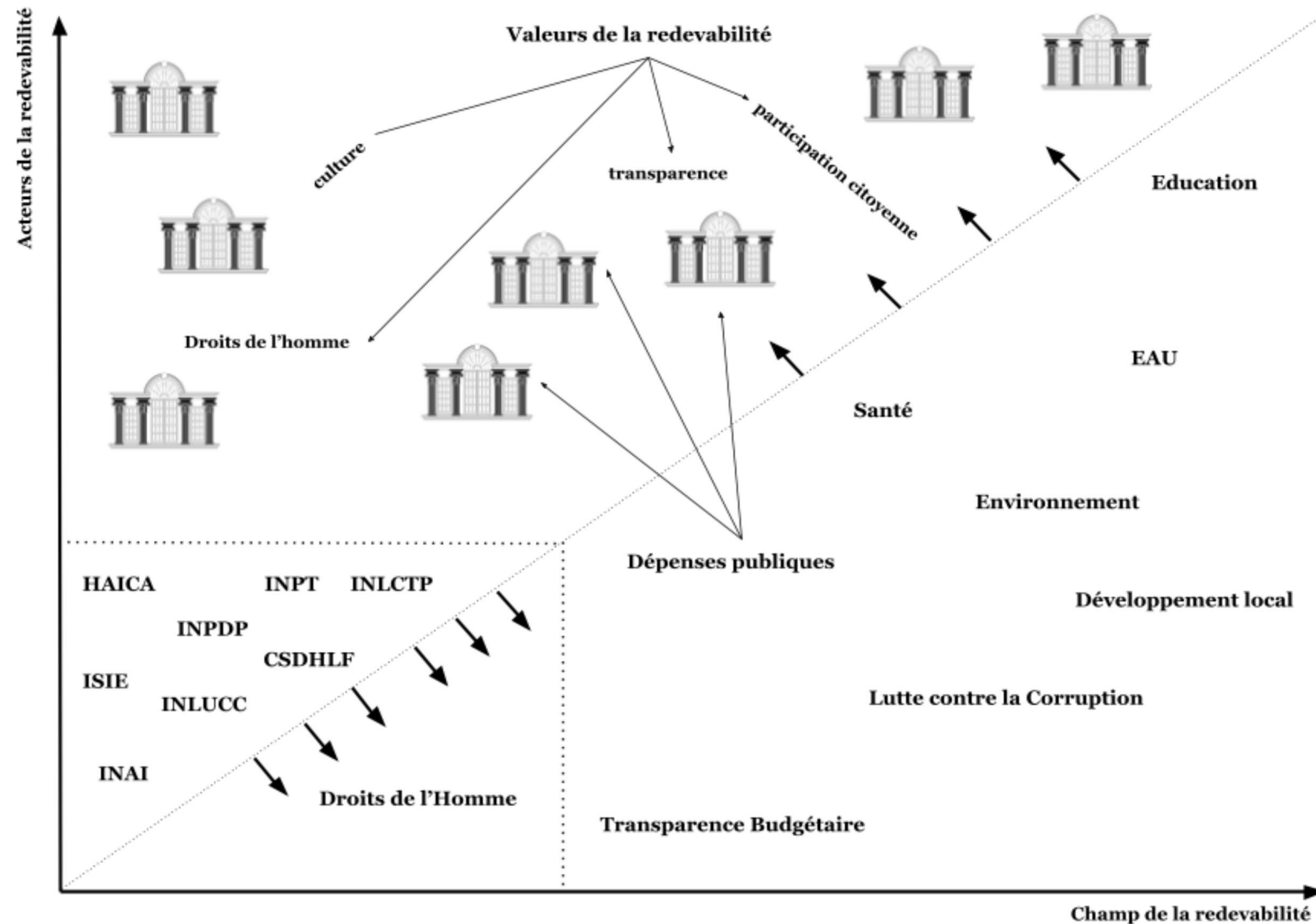
Options à retenir pour la phase 2 - **Option 2** :

Logique d'intervention

La conception du projet TRUST dans sa deuxième phase pourra partir d'une inversion du paradigme adopté lors de la première phase. Dans ce cas, il n'est plus question de partir des acteurs de la redevabilité pour améliorer la redevabilité tout en axant le changement sur les approches basées sur les droits de l'homme, mais plutôt d'adopter un nouveau paradigme selon lequel il faudra partir du domaine de la redevabilité pour intervenir au niveau des acteurs qui sont influents dans ce domaine. Le changement recherché sera réalisé à travers un appui sur toute la "chaîne de valeur" de ce domaine de redevabilité sur les plans institutionnels, médiatique, civil et citoyen, de façon à créer un référentiel permettant de mesurer les résultats

Options à retenir pour la phase 2 - Option 2 :

Proposition graphique



Merci de votre
attention!

