

## Fiche Action pour la Tunisie

### 1. IDENTIFICATION

Intitulé/Numéro	Programme d'Appui à l'Accord d'Association et à la Transition (P3AT) (ENPI/2011/023-467) Tunisie		
Coût total	Contribution de l'UE: 10 millions d'EUR		
Méthode d'assistance / Mode de gestion	Approche projet / gestion centralisée et gestion décentralisée partielle		
Code CAD	15110	Secteur	Politique développement

### 2. MOTIF

#### 2.1. Contexte sectoriel

Dans le cadre du Plan d'Action de la politique européenne de voisinage (PEV), la Tunisie est engagée dans un important effort de rapprochement avec la législation, les normes et les standards de l'Union Européenne. Ceci exigera des efforts importants de la part de la Tunisie afin de créer les conditions législatives et institutionnelles nécessaires.

En outre, la Tunisie a, dans le cadre de l'accord d'association signé en 1998 et du plan d'action PEV adopté en 2005, pris des engagements qui nécessitent une mise à niveau du cadre législatif et réglementaire ainsi que le renforcement des institutions chargées de les mettre en œuvre. Le travail des sous comités techniques – instances créées pour la mise en œuvre de l'accord d'association et du Plan d'Action PEV - demandera un suivi d'autant plus intense que le pays a demandé un "partenariat privilégié".

Suite à la Révolution de janvier 2011, une nouvelle étape est envisagée pour poursuivre l'appui à l'administration tunisienne dans des thématiques liées à la transition démocratique et à l'amélioration de la bonne gouvernance. Cet appui sera aussi ouvert à de nouveaux bénéficiaires tels que les organismes à buts non-lucratifs impliqués dans la consolidation de l'Etat de droit.

En effet, la Tunisie fait face à un changement radical, passant en quelques mois d'une dictature aux premières élections libres<sup>1</sup> pour la formation d'une assemblée constituante. La transition démocratique n'est qu'à son début et doit être accompagnée d'urgence par des actions visant à garantir les droits de l'Homme et libertés fondamentales, la liberté d'association, d'expression et des médias, la bonne gouvernance et une administration publique efficace et transparente, l'indépendance de la justice et le droit à un procès équitable, la lutte contre la corruption, la sécurité

---

<sup>1</sup> Élections du 23 octobre 2011.

et l'organisation des forces publiques, l'égalité homme/femme, et la meilleure gestion des frontières et de la migration.

Ces actions répondent aux objectifs de la Communication Conjointe de la Commission Européenne et de la Haute Représentante de l'UE pour les Affaires Étrangères et la Politique de Sécurité "Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée"<sup>2</sup> ainsi qu'à l'approche promue à travers le Programme SPRING (Support for partnership, reforms and inclusive growth) qui propose plus d'assistance aux pays qui s'engagent dans des réformes démocratiques profondes. Leur mise en œuvre doit être rapide et c'est pourquoi le Programme SPRING offre une excellente "réponse aux changements dans les pays du voisinage", notamment en Tunisie.

Enfin, une Task Force Tunisie-UE s'est réunie les 28-29 septembre 2011 pour mieux comprendre et identifier les défis et besoins auxquels est confrontée la Tunisie dans son processus de transition démocratique. Le présent Programme d'Appui à l'Accord d'Association et à la Transition (P3AT) favorisera la mise en œuvre des conclusions de cette Task Force à savoir: "renforcer le partenariat entre l'UE et la Tunisie, en particulier à travers des actions couvrant la coopération politique, y compris entre le Parlement tunisien et le Parlement européen, le soutien à la démocratisation ainsi qu'à l'intégration progressive au sein du marché intérieur de l'UE, à travers notamment un processus de rapprochement législatif et réglementaire".

## **2.2. Enseignements tirés**

Le présent programme est basé sur l'expérience des deux premières phases du Programme d'Appui à la mise en œuvre de l'Accord d'Association (P3A) et du Programme d'Appui à la mise en œuvre de l'Accord d'association et du Plan d'Action voisinage (P3AII) dotés respectivement de 20 et 30 millions d'EUR, qui ont permis notamment le financement de 17 jumelages sous la première phase (P3A) et 19 prévus sous la deuxième phase (P3AII – contrats signés avant le 31 décembre 2011). Les jumelages réalisés ont traité de la facilitation du commerce et de la diversification des échanges, du renforcement et de la concrétisation de la coopération économique, de la mise en œuvre des dispositions de l'accord d'association dans le domaine des services, et du renforcement de la coopération sociale. Des actions (jumelages légers et contrats de service) ont été aussi menées auprès du Tribunal administratif, des douanes et d'autres administrations publiques.

## **2.3. Actions complémentaires**

Le P3AT est associé aux programmes TAIEX (Technical Assistance Information Exchange), et SIGMA (Support for Improvement in Government and Management) qui est un programme de l'Union Européenne mis en place par l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE). Le premier, aide les pays bénéficiaires en matière de rapprochement, d'application et d'exécution de la législation de l'UE. Principalement tourné vers la demande, il canalise les demandes d'assistance et contribue à fournir des expertises adaptées pour répondre aux problèmes à court terme, tandis que le second - lancé en 1992 dans les pays de l'Europe de l'Est, progressivement étendu à l'Est et aux Balkans et accessible aux

---

<sup>2</sup> Communication Conjointe du 8 mars 2011, COM(2011)200.

pays du voisinage et la Russie à partir de 2008 - soutient l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays bénéficiaires. L'UE s'assure autant que possible de la complémentarité des jumelages avec les autres programmes de coopération. L'Unité de Gestion du Programme (UGP) située au sein du Ministère de la Planification et de la Coopération Internationale apporte sa contribution à cet effet.

Toutes les actions du P3AII ont commencé avant le 31 décembre 2011, date limite de contractualisation. Depuis la Révolution de janvier 2011, s'est exprimé un fort besoin d'appui à de nouvelles thématiques en lien direct avec l'attention accrue apportée aux questions de bonne gouvernance (axe transversal du Programme Indicatif National) qui vont pouvoir être prises en compte par le P3AT. Il s'agit en particulier mais de manière non exhaustive des domaines suivants : les marchés publics, la transparence des procédures douanières, la réforme de l'administration publique, l'indépendance de la justice, la réforme du secteur de la sécurité, les médias, la lutte contre la corruption, le respect des libertés fondamentales, le fonctionnement des organes exécutifs et législatifs, les collectivités territoriales et décentralisées. Afin de faciliter la continuité de l'appui institutionnel européen aux administrations et institutions tunisiennes en incluant ces nouveaux secteurs, il est fondamental de doter le pays d'un instrument de développement des capacités dès la fin de contractualisation du programme en cours, et de l'étendre à des acteurs essentiels à l'amélioration de l'état de droit et à la participation de la société civile dans la sphère des politiques publiques.

#### **2.4. Coordination des bailleurs de fonds**

De par la nature du P3AT, la coordination avec les bailleurs de fonds est indispensable. Il est en effet intrinsèquement un projet de partenariat avec les Etats Membres de l'UE puisque les jumelages sont exécutés par les administrations des Etats Membres de l'UE ayant remporté l'appel à propositions. Aussi, dans le cadre du programme, il est demandé aux experts apportant une assistance technique ainsi qu'aux experts au sein des jumelages de s'informer des actions des autres bailleurs afin d'éviter les doublons et d'harmoniser l'aide apportée. Les Etats Membres de l'UE sont également informés des actions du P3AII à diverses occasions par le biais des Ambassades, Agences de développement et Points de contact nationaux.

### **3. DESCRIPTION**

#### **3.1. Objectifs**

**L'objectif général** est de renforcer le partenariat engagé entre l'Union européenne et la Tunisie tout en contribuant à la réussite de la transition démocratique.

**L'objectif spécifique** est de renforcer la capacité des administrations et institutions publiques ainsi que les acteurs de la société civile pour la réussite de la transition démocratique, la mise en œuvre de l'accord d'association et du Plan d'Action PEV, en consolidant les réformes et les appuis institutionnels nécessaires au processus démocratique ainsi que la croissance durable et inclusive, en conformité avec les objectifs du programme SPRING.

### **3.2. Résultats escomptés et principales activités**

Les principaux résultats attendus sont les suivants :

- (a) Le rapprochement des législations et réglementations tunisiennes avec l'acquis communautaire dans tous les volets couverts par l'accord d'association mais aussi par les conventions internationales auxquelles la Tunisie pourrait adhérer ;
- (b) L'amélioration de l'efficacité des administrations et institutions publiques tunisiennes et de leur capacité à fournir aux citoyens et aux entreprises des services de qualité et de proximité par l'adoption de meilleures pratiques et à travers une meilleure implication des différents intervenants concernés ;
- (c) Le renforcement des capacités des administrations tunisiennes dans la réalisation et le suivi des résultats et recommandations émanant des travaux des instances de suivi de l'accord d'association et du Plan d'Action PEV ainsi que pour la mise en œuvre des conventions internationales auxquelles la Tunisie est partie ;
- (d) L'identification de nouveaux créneaux de coopération dans les domaines économiques, sociaux, sectoriels, et de gouvernance avec le développement de partenariats entre les institutions publiques /organisations de la société civile tunisiennes et européennes ;
- (e) L'identification et la formulation des solutions pour les difficultés auxquelles fait face la mise en œuvre de l'accord d'association, du Plan d'Action PEV et de la transition démocratique, en particulier dans les domaines suivants: les marchés publics, la transparence des procédures douanières, la réforme de l'administration publique, de la justice et de la sécurité, les médias, la lutte contre la corruption, le respect des libertés fondamentales, l'égalité homme/femme, le fonctionnement des organes exécutifs et législatifs, les collectivités territoriales et décentralisées ;
- (f) La diffusion régulière des informations utiles à la mobilisation et à la participation de toutes les instances pertinentes pour une mise en application harmonieuse de l'accord d'association, du Plan d'Action PEV et des accords internationaux relatifs aux droits fondamentaux ;
- (g) L'accompagnement de la transition démocratique par l'implication de l'ensemble des acteurs de la société civile pour la création d'un état de droit, la participation à la définition des politiques publiques, le respect des droits de l'homme, de la liberté d'association, d'expression et la liberté des médias.

### **3.3. Risques et hypothèses**

Le risque politique est le risque principal: il peut causer une remise en question des avancées enregistrées dans le cadre des deux programmes similaires précédents. Au vu de la situation politique actuelle du pays, et de la volonté affichée de la Tunisie à progresser vers un "partenariat privilégié" avec l'UE, ce risque peut être considéré comme infime. Il faut néanmoins prendre en compte le risque de faiblesse éventuelle des capacités institutionnelles des administrations bénéficiaires.

L'expérience cumulée du P3A et P3AII montre que les fonds opérationnels ont été absorbés (94% pour le P3A), pour une répartition jumelage/assistance technique de l'ordre de 70/30 (%). Ces chiffres témoignent d'un intérêt élevé et d'une forte appropriation par les administrations tunisiennes du programme dans son ensemble. Le fait que les administrations tunisiennes continueront à être demandeuses d'assistance technique et de jumelages institutionnels (sous les formes proposées par l'UE dans le cadre du P3AT) est une hypothèse pour ce programme. Etant donné les résultats du P3A et P3AII, on peut estimer que les administrations sont satisfaites par ce type de soutien et souhaitent le voir perdurer.

### **3.4. Questions transversales**

Les questions transversales (environnement, bonne gouvernance, égalité des genres, droits de l'homme) seront abordées en fonction des projets.

### **3.5. Parties prenantes**

Le Ministère de la Planification et de la Coopération Internationale est responsable de la mise en œuvre du programme. La gestion quotidienne de celui-ci est assurée par une Unité de Gestion du Programme (UGP) qui travaille sous la tutelle de ce Ministère. Cette UGP, déjà créée dans le cadre du P3AII et maintenue pour la mise en œuvre du P3AT, œuvre sous la direction d'un "Comité de Pilotage". Ce Comité est composé du Ministère de la Planification et de la Coopération Internationale, du Ministère des Finances, du Premier Ministère et des autres ministères concernés par le programme ainsi que des représentants des organisations de la société civile.

Les groupes cibles sont les administrations tunisiennes (Ministères et autres organismes publics) concernées par la mise en œuvre de l'accord d'association et du Plan d'Action PEV. Les bénéficiaires indirects sont les citoyens tunisiens ainsi que tous les acteurs de l'économie tunisienne.

## **4. QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE**

### **4.1. Mode de gestion**

La méthode de mise en œuvre est la gestion décentralisée partielle via la signature d'une convention de financement entre le Commission et les autorités tunisiennes.

Les contrats d'audits, des évaluations, ainsi que les contrats cadre et les subventions seront gérés en gestion centralisée directe par la Commission.

Pour la partie en gestion décentralisée partielle :

La Commission exerce un contrôle ex ante de toutes les procédures de passation de marchés sauf dans les cas où les devis-programmes s'appliquent, pour lesquels la Commission exerce un contrôle ex ante pour les marchés publics de plus 50.000 EUR et peut exercer un contrôle ex post pour ceux ne dépassant pas 50.000 EUR. Pas de subventions en gestion décentralisée partielle. Les paiements sont exécutés par la Commission, sauf dans les cas où les devis-programmes s'appliquent, pour lesquels les paiements sont exécutés par le pays bénéficiaire pour

les coûts de fonctionnement et les contrats dont le montant ne dépasse pas les plafonds indiqués dans le tableau ci-après :

L'ordonnateur compétent s'assure, par l'utilisation du modèle de convention de financement en gestion décentralisée, que la séparation des fonctions d'ordonnancement et de paiement ou des fonctions équivalentes au sein de l'entité délégataire est effective et permet en conséquence de procéder à la décentralisation des paiements pour les contrats dont le montant ne dépasse pas les plafonds indiqués ci-dessous :

Travaux	Fournitures	Services	Subventions
< 300.000 EUR	< 150.000 EUR	< 200.000 EUR	≤ 100.000 EUR

Pour la partie en gestion centralisée directe :

Tous les contrats et tous les paiements seront exécutés par la Commission.

Le changement du mode de gestion constitue un changement substantiel à la présente décision sauf dans le cas où la Commission "re-centralise" ou diminue le niveau de tâches préalablement déléguées au pays bénéficiaire (gestion décentralisée), en question.

#### **4.2. Procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions /devis programmes**

1) Contrats :

Tous les contrats mettant en œuvre l'action doivent être attribués et exécutés conformément aux procédures et aux documents standard établis et publiés par la Commission pour la mise en œuvre des opérations extérieures, tels qu'en vigueur au moment du lancement de la procédure en cause.

La participation au marché pour l'action décrite par la présente fiche est ouverte à toutes les personnes physiques et morales visées par le règlement (CE) n°1638/2006 instituant l'instrument européen de voisinage et de partenariat. L'ordonnateur compétent peut étendre la participation à d'autres personnes physiques ou morales sous couvert du respect des conditions établies par l'article 21(7) du règlement n°1638/2006 instituant l'instrument européen de voisinage et de partenariat.

2) Règles spécifiques applicables aux subventions :

Les critères de sélection et d'attribution essentiels pour l'octroi de subventions sont définis dans le «Guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures de l'UE». Ces critères sont établis conformément aux principes stipulés au Titre VI "Subventions" du règlement financier applicable au budget général. Toute dérogation à ces principes doit être dûment justifiée, en particulier lorsque :

- Le financement de l'action est intégral (dérogation au principe du cofinancement) : le taux de cofinancement maximal envisageable pour les subventions est de 80 % du total des coûts acceptés de l'Action. Un

financement intégral ne peut être accordé que dans les cas visés à l'article 253 du règlement de la Commission (CE, Euratom) n°2342/2002 du 23 décembre 2002 établissant les modalités d'exécution du règlement financier applicable au budget général.

- Dérogation au principe de non-rétroactivité : une subvention peut être octroyée pour une action ayant déjà commencé si le candidat peut démontrer la nécessité de démarrer l'action avant l'attribution de la subvention, conformément à l'article 112 du règlement financier (CE, Euratom) n°1605/2002) applicable au budget général de l'UE.

### 3) Règles spécifiques applicables aux devis-programmes :

Tous les devis-programmes doivent respecter les procédures et les documents standards définis par la Commission, tels qu'en vigueur au moment de l'approbation des devis-programmes concernés (cf. le Guide Pratique des procédures applicables aux devis-programmes).

La contribution financière de l'UE ne couvre pas les frais de fonctionnement courants relatifs à l'exécution des devis-programmes.

## 4.3. Budget et calendrier indicatifs

La ventilation indicative du montant global de l'action, en ce compris le suivi, l'évaluation (ex-ante et ex-post), l'audit sont indiquées dans le tableau ci-dessous.

<b>Catégories</b>	<b>Contribution de l'UE (en EUR)</b>
Budget opérationnel	9.800.000
Suivi, évaluation externe et audit	200.000
<b>TOTAL</b>	<b>10.000.000</b>

Les frais de fonctionnement ainsi que ceux liés à la communication/visibilité sont couverts par le programme P3AII (ENPI/2007/019-073).

## 4.4. Suivi de l'exécution

Des indicateurs spécifiques de performance pour chaque projet (de jumelage ou d'assistance technique) retenu au financement du présent programme seront formulés et inclus dans la documentation de ces projets afin de permettre un suivi et l'évaluation de l'action en question.

Le suivi se fera au travers d'un Comité de Pilotage constitué autour du Ministère de la Planification et de la Coopération Internationale, en collaboration avec les ministères, institutions et interlocuteurs parties prenantes au programme, des représentants de la Société Civile.

#### **4.5. Évaluation et audit**

La performance générale du programme sera analysée via des missions régulières de monitoring et des missions d'évaluation technique à mi-parcours et finale.

Un audit intermédiaire et un audit final externes du Programme pourront également être effectués si nécessaires par des auditeurs indépendants contractés par la Commission.

#### **4.6. Communication et visibilité**

Les partenaires nationaux seront en charge de la mise en œuvre des activités de promotion, d'information et de communication du P3AT et sur l'accompagnement de l'UE au processus de transition démocratique, assurant que l'information touche la plus grande partie de la population.

Les activités de communication/visibilité prévues sous le P3AII couvriront aussi celles du P3AT, en respectant les principes du manuel de visibilité applicable aux actions extérieures (voir [http://ec.europa.eu/europeaid/work/visibility/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/work/visibility/index_fr.htm)).