

FICHE ACTION POUR LA TUNISIE

1. IDENTIFICATION

Intitulé	Programme d'Appui à l'Accord d'Association et au Plan d'Action (P3A2)		
Coût total	Contribution de la CE : 30 millions d'Euros		
Méthode d'assistance /gestion	Gestion décentralisée		
Code CAD	15110	Secteur	Politique/Planification économique et du développement

2. MOTIF

2.1. Contexte sectoriel

La politique de voisinage proposée par l'Union Européenne depuis 2004 à ses voisins du bassin méditerranéen poursuit le double objectif de créer un espace partagé de paix, de stabilité et de prospérité, d'une part, et, d'autre part, de favoriser l'intégration progressive de cette zone de proximité au marché intérieur de l'UE et aux nouvelles composantes des politiques et programmes de l'UE. Les Plans d'Action Voisinage (PAV) EU-Pays du voisinage constituent une étape nouvelle dans l'approfondissement des relations de partenariat en matière de coopération politique, économique, culturelle et sociale. La réalisation du P3A2 UE-Tunisie sera un élément important devant permettre l'évolution de ce partenariat vers une nouvelle relation contractuelle.

La Tunisie a conclu un Accord d'Association en 1995 et approuvé le PAV mi 2005. Ce plan s'appuie sur les progrès déjà réalisés dans la mise en œuvre de l'AA, et les priorités qu'il définit tiennent compte tant des avancées conséquentes réalisées dans certains secteurs que des progrès plus lents accomplis dans d'autres. Parmi les domaines bien engagés se distinguent la levée des obstacles à la circulation des marchandises ainsi que les dialogues sectoriels en matière d'énergie, de recherche scientifique et de transports. Certains sujets, déjà bien abordés par ailleurs, comme la libéralisation des échanges agricoles et la possibilité d'élargir la libre circulation aux services vont nécessiter d'un engagement accru. D'autres enfin, liés aux questions des finances publiques, de convergence macroéconomique ou de justice, liberté et sécurité sont demeurés (à part le récent programme de modernisation de la justice) largement absent de la coopération UE-Tunisie. Il serait donc important que le programme puisse s'ouvrir sur les secteurs prioritaires du plan d'action voisinage qui n'ont pas pu encore bénéficier d'assistance communautaire tout en préservant l'accent mis sur les secteurs et bénéficiaires du programme P3A en cours.

2.2. Enseignements tirés

Les points suivants devraient faire l'objet d'une prise en compte par le P3A2:

- (1) Le choix des bénéficiaires ainsi que la définition des activités à mener dans chacun des projets qui sont inclus dans le programme devraient être guidés

par un plus grand souci de cohérence fondée sur les priorités du PAV et du XI Plan de développement de la Tunisie. Cela suppose la mise en œuvre de deux points suivants :

- Le P3A2 devrait s'attacher prioritairement à appuyer des secteurs ainsi que des champs transversaux plutôt que viser directement des institutions;
 - Une attitude plus proactive envers les secteurs et les institutions peu ou pas touchés par le P3A mais considérés comme prioritaires pour la réalisation du PAV devrait être développée ;
- (2) Le rôle du Comité de pilotage du programme et sa composition devraient être redéfinis (incluant des représentants des administrations bénéficiaires, mais également d'autres bénéficiaires finaux comme à titre d'exemple les associations professionnelles, les associations de consommateurs et le CES (Comité Economique et Social), afin qu'il devienne force de proposition et d'impulsion d'un pilotage plus stratégique.
 - (3) Le P3A2 devrait user de toute la gamme d'instruments disponibles, notamment les jumelages et, là où pertinent, l'assistance technique privée. Le choix du type d'instrument d'assistance devrait être déterminé après analyse des bénéfices comparatifs susceptibles d'être apportés par chacun d'eux.
 - (4) Un diagnostic du positionnement, capacité institutionnelle, potentiel de disponibilité et d'engagement ainsi que les actions déjà réalisées ou en cours dans les institutions bénéficiaires potentielles doit être systématiquement entrepris antérieurement au lancement de toute action. Ce diagnostic devrait contribuer à un dimensionnement plus réaliste des interventions.
 - (5) Le P3A2 peut considérablement étoffer son système de suivi des projets, tant au niveau de l'unité de gestion qu'au niveau des institutions bénéficiaires. Une attention particulière pourrait être portée dans le système de suivi à la formulation des indicateurs, en distinguant clairement indicateurs de résultats immédiats des projets et indicateurs d'impact des interventions.
 - (6) Il est important de continuer les efforts d'information et de sensibilisation tant au niveau des bénéficiaires potentiels que des Etats Membres, du secteur privé et du grand public afin d'améliorer la qualité et la pertinence des projets.
 - (7) En tant que programme d'appui institutionnel, le P3A2 devrait limiter la fourniture d'équipement à ce qui est indispensable pour la réalisation du programme de travail prévu par le projet dans chaque institution bénéficiaire. Une meilleure coordination temporelle entre appui institutionnel et fourniture d'équipement devrait être promue.

2.3. Actions complémentaires

Programme d'Appui à l'Accord d'Association, P3A (opérationnel depuis 2004);
Projet d'Appui à la Modernisation du Système judiciaire (opérationnel depuis 2006);

Programme d'appui à la compétitivité; Programme de Modernisation Industrielle (opérationnel depuis 2004); des complémentarités sont également présentes avec les interventions en cours ou prévues dans le cadre des divers programmes d'appui budgétaire.

2.4. Coordination des bailleurs de fonds

Les plateformes existantes de coordination sectorielle avec les bailleurs de fonds, déjà établies sur cinq domaines (réformes économiques; secteur privé; secteurs sociaux; environnement et infrastructures; gouvernance, démocratie et droits de l'homme) pourront être utilisées pour garantir un meilleur échange d'informations sur les activités menées dans le cadre du P3A2. Les bailleurs de fonds présents sur place sont systématiquement informés à l'occasion du lancement de tout appel à proposition.

3. DESCRIPTION

Le P3A2 représente un instrument essentiel d'appui au PAV conclu entre la Tunisie et l'UE. Le programme vise à ce que le PAV devienne pour la Tunisie un cadre de référence ainsi qu'un point d'ancrage pour ses propres réformes, au service de ses objectifs stratégiques de développement et d'intégration avec l'UE. C'est pourquoi il prendra pleinement en compte les orientations stratégiques définies par le Gouvernement tunisien pour le XI^e Plan de développement (2007-2010). Ce programme devra compléter les réformes soutenues par le P3A en les approfondissant et en élargissant son champ d'action aux domaines moins avancés du partenariat UE-Tunisie. Il visera à sensibiliser et stimuler les demandes émanant de l'ensemble des secteurs et institutions concernés par la PAV et pourra également fournir un appui à l'administration tunisienne dans des champs transversaux d'intérêt stratégique pour la gouvernance du pays.

3.1. Objectifs

L'objectif général est de favoriser la réussite du partenariat engagé entre l'Union européenne et la Tunisie pour une intégration progressive au marché intérieur et un approfondissement de la coopération politique et sociale en soutenant les efforts de l'administration tunisienne pour assurer la mise en œuvre du PAV dans toutes ses composantes

L'objectif spécifique est d'appuyer l'administration et toutes les institutions publiques (ainsi que d'autres acteurs non étatiques) tunisiennes contribuant à la mise en œuvre du PAV en apportant à celles-ci l'expertise, l'assistance technique et les outils de travail nécessaires à la réalisation des objectifs conjoints du PAV, notamment dans les domaines suivants¹ a) L'établissement et l'approfondissement de la Zone de Libre échange avec l'UE (points 16 à 21, 23, 24 et 26 du PAV); b) La libéralisation de l'économie (points 31 à 35) et l'approfondissement des réformes structurelles (points 12, 25, 27, 30, 36, 38); c) Les réformes des finances publiques (37 et 39 à 41); d) Le renforcement de la coopération sociale et de recherche (13, 29,

¹ Les priorités du PAV soutenues par le programme sont en Annexe

70 à 72) ; e) La coopération en matière de justice, liberté et sécurité (points 43 à 54) ; f) La libéralisation du secteur et des échanges agricoles ; g) la coopération en matière d'environnement (points 67 à 69)

3.2. Résultats escomptés et principales activités

Le Programme définira dans un premier temps ses secteurs et champs transversaux d'intervention prioritaires. Cette approche sera suivie, dans les secteurs et les champs retenus, par un diagnostic visant à déterminer la capacité institutionnelle exacte des futurs bénéficiaires et à mieux préciser leurs besoins. En fonction de l'analyse qui sera faite des avantages comparatifs des instruments d'assistance disponibles pour répondre à ces besoins, (jumelage, assistance technique long et court terme), l'UGP et chaque institution bénéficiaire seront mieux à même de choisir ceux qui lui paraîtront les plus adaptés. En ce qui concerne les activités à mener, elles seront précisées lors de la préparation de chaque projet.

Les résultats escomptés sont les suivants:

- La poursuite des réformes législatives et réglementaires en vue du rapprochement avec les dispositions de l'acquis communautaire dans les secteurs pertinents concernés.
- La modernisation des institutions publiques pour leur permettre de mettre en œuvre efficacement les législations et les dispositions du PAV qui les concernent et de favoriser la convergence avec l'UE ainsi que la compétitivité de l'économie tunisienne.
- Le renforcement de l'intégration économique au marché de l'UE par des actions tant transversales que sectorielles.
- Le développement de nouvelles pratiques de gouvernance servant les intérêts de toutes les catégories et groupes sociaux concernés.
- L'amélioration de la maîtrise de l'ajustement social lié à l'entrée en vigueur de la Zone de Libre Echange.

Des indicateurs précis et pertinents seront établis afin de suivre et mesurer la réalisation des résultats et objectifs des différents projets inclus dans le P3A ainsi que pour mesurer leur plein impact ; ceci à partir de l'expérience acquise dans le cadre d'une action de monitoring interne en phase de lancement dans le cadre du P3A. En outre, chaque projet débutera par un état des lieux décrivant la situation existante et permettant d'apprécier en fin de parcours et à moyen terme les progrès réalisés.

3.3. Parties prenantes

Le Ministère du Développement et de la Coopération Internationale (MDCI) et l'UGP, à laquelle une autonomie réelle est conférée, ont la responsabilité essentielle dans l'identification, formulation et mise en œuvre du Programme, en fonction des orientations générales définies par le Comité de Pilotage. Le Ministère des Affaires Etrangères facilite la prise en considération par le P3A2 des constats et recommandations émises dans le cadre des sous-comités techniques de suivi de l'AA. Les administrations bénéficiaires et autres institutions publiques tunisiennes

sont en charge de la dimension technique de l'identification, de la formulation des demandes, de la mise en œuvre des projets ainsi que du suivi sectoriel du dialogue UE/Tunisie. Les autres parties prenantes non étatiques de ce programme doivent être associées, en tant que bénéficiaires finaux, tant au niveau du programme que, autant que faire se peut, au niveau spécifique de chaque projet.

3.4. Risques et hypothèses

Le programme repose sur l'hypothèse fondamentale de la détermination du Gouvernement tunisien à poursuivre de manière cohérente et résolue la mise en œuvre du PAV et de l'AA. Cette détermination est attendue et nécessaire au niveau global de la mise en œuvre du programme ainsi que de la part de chaque autorité dirigeant l'action des institutions bénéficiaires. Les risques principaux qu'on peut redouter sont les suivants:

- Manque d'engagement et de célérité dans la conduite des processus de mise en œuvre du PAV, notamment en ce qui concerne JLS, droits de l'homme et gouvernance;
- Absence d'engagement de certaines institutions, pourtant décisives pour la mise en œuvre de certaines composantes du PAV.
- Insuffisance de l'appropriation effective par les administrations partenaires de l'assistance reçue et faiblesse des processus de consolidation post intervention.

3.5. Questions transversales

L'égalité de genres dans la mise en place du programme, la bonne gouvernance et les droits de l'homme sont à la fois questions de nature horizontale et verticale car ils sont des objectifs fondamentaux appartenant au champ d'action de chaque projet spécifique.

4. QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE

4.1. Méthode de mise en œuvre

Le Projet fera l'objet d'une gestion décentralisée via la signature d'une convention de financement.

La Délégation, appuyée par le siège, assurera le trait d'union avec les DG techniques, le suivi général des projets et procédera à une première analyse des fiches de jumelage, des Termes de Référence des projets d'assistance technique et des contrats qui seront préparés. Elle sera associée au suivi des actions à travers la réception des rapports périodiques d'activités, des contacts réguliers avec les différents acteurs concernés, ainsi que dans le cadre des Comités de Pilotage généraux et spécifiques. En outre, la Convention de financement inclura une formalisation de la participation de l'UGP aux sous comités, pour renforcer le lien et la cohérence entre les sous-comités techniques de suivi du Dialogue voisinage et le Programme. Le MDCI délèguera à l'UGP la responsabilité de l'exécution administrative du programme et de son monitorat interne. Les bénéficiaires directs du programme (les ministères ou agences responsables) assumeront la préparation et le suivi technique des activités.

Les bénéficiaires principaux nommeront un ou plusieurs points focaux au sein de leur administration. Les bénéficiaires occasionnels du programme seront dispensés de la nomination d'un point focal mais feront transiter leurs demandes à travers le MDCl. Le programme a été conçu de manière flexible afin de s'adapter aux évolutions dans la mise en œuvre du PAV. Les activités initiales, incluant une phase d'orientation stratégique suivie d'un atelier initial de lancement prépareront la définition des activités ultérieures. Des ateliers seront tenus périodiquement afin de a) examiner les résultats de la période précédente et b) réorienter les priorités et les actions en fonction de la dynamique de la mise en œuvre du PAV. La Commission est l'autorité contractante des contrats d'audit financier et d'évaluation, ainsi que des contrats-cadres (assistance technique).

La Commission contrôle ex ante les procédures contractuelles pour les contrats supérieurs à 50.000 Euros et ex post pour les contrats inférieurs ou égaux à 50.000 Euros. Via les devis-programmes, les paiements relatifs aux coûts de fonctionnement et aux contrats de faible montant sont décentralisés dans la limite des plafonds suivants :

Travaux	Fournitures	Services	Subventions
< €300.000	< €150.000	< €200.000	• €100.000

4.2. Procédures de passation de marchés

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.

Tous les devis-programmes doivent respecter les procédures et documents standard définis et publiés par la Commission, tel qu'en vigueur au moment de l'adoption des devis-programmes concernés.

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 la CE». Le taux de cofinancement maximal envisageable pour les subventions est en principe de 80 %. Un financement intégral ne peut être accordé que dans les cas visés à l'article 253 des modalités d'exécution du règlement financier et lorsque ce financement intégral est indispensable à la réalisation de l'action en question.

4.3. Calendrier

Il est prévu que la durée du programme soit de 48 mois à partir de la date de signature de la Convention de Financement. Une première phase de programmation stratégique, durant laquelle les priorités seront définies, qui sera lancée déjà dans le cadre du programme P3A, est prévue. Elle sera suivie d'une phase opérationnelle pour la mise en œuvre de ces priorités.

4.4. Budget (EUR)

Budget	de	Fonds	Audits	et	Visibilité	Imprévus	TOTAL
--------	----	-------	--------	----	------------	----------	-------

fonctionnement	Opérationnel	évaluations			
2.700.000	26.000.000	300.000	150.000	850.000	30.000.000

4.5. Suivi de l'exécution/Évaluation et audit

Le suivi de l'exécution est assuré par l'UGP. Ses administrateurs préparent et suivent les projets à chacun de leurs stades d'exécution. Le nombre de ces experts est fonction du nombre des projets inclus dans le P3A2, sur une base estimée à quatre projets par expert. La responsabilité de la mise en place et du fonctionnement du système de monitoring interne du programme et des projets qui y sont inclus est également la responsabilité de l'UGP. Des audits externes du programme seront effectués tous les 12 mois par des auditeurs indépendants. Tant la performance générale du programme que le bien fondé du système de suivi mis en place seront analysés via des missions régulières de monitoring et des missions d'évaluation à mi-parcours et finale.

4.6. Communication et visibilité

Une stratégie respectant les principes du manuel de visibilité applicable aux actions extérieures sera préparée par l'UGP avec l'appui de la DCE. Cette stratégie inclura des ateliers à organiser avec les bénéficiaires potentiels pour le lancement du P3A2 et pour son suivi. Ainsi, des ateliers de promotion du P3A2 parmi les EM seront organisés. En outre, des instructions claires pour la mise en place du manuel de visibilité seront données. En outre, une stratégie de communication sera aussi définie par l'UGP, incluant brochures, lettres d'information et annonces de presse.