

Fiche action pour l'Algérie

1. IDENTIFICATION

Intitulé/Numéro	Programme d'appui au secteur des Transports II (Transport II)		
Coût total	Contribution 16 millions d'EUR Dont contribution européenne: 13 millions d'EUR et contribution partenaire: 3 millions d'EUR		
Méthode d'assistance/ Mode de gestion	Approche projet – Gestion partiellement décentralisée		
Code CAD	21010	Secteur	Transport

2. MOTIF

Dans un contexte de reprise de l'économie mondiale, l'Algérie continue d'enregistrer une bonne performance économique tirée par les dépenses publiques. Les politiques macroéconomiques prudentes suivies par le passé ont permis à l'Algérie de constituer une position financière confortable avec des niveaux d'endettement très faibles. Les performances macroéconomiques restent relativement solides en 2010. La croissance hors hydrocarbures devrait atteindre plus de 5%, grâce à une bonne performance des secteurs tirés par le programme d'investissements publics (PIP).

Les ressources en hydrocarbures ont généré des réserves de changes importantes pour l'Algérie, qui alimentent des programmes d'investissement très ambitieux portés par la dépense publique. Le Programme quinquennal d'investissements publics 2010-2014 d'un montant total de 286 milliards de dollars comporte un important volet dans le domaine de l'infrastructure des transports. L'Algérie est marquée par une forte disparité entre les régions côtières et Hauts-Plateaux du nord (13% du territoire concentrant 91% de la population) et le reste du pays, et cherche à établir à travers une stratégie de désenclavement national (SNAT) et une diversification de l'économie, les axes d'un développement plus harmonieux des régions avec l'émergence de pôles d'attractivité et la création de zones intégrées de développement, et villes nouvelles, favorisant notamment l'emploi des jeunes. Le secteur des transports joue dans ce dispositif un rôle clef.

Dans bien des cas, les administrations et ministères, n'ont pas été préparées pour développer de tels programmes d'investissement, et ont du répondre dans l'urgence à des besoins immédiats. Le développement de divers aspects de leur mission a été remis à plus tard ou négligé. Cependant, les investissements dans les infrastructures doivent nécessairement s'accompagner d'une mise à niveau des services, autant du point de vue du cadre institutionnel et des normes techniques de régulation des systèmes de transport, que du système de formation des ressources humaines.

Le nouveau Programme d'appui au secteur des Transports, Transport II, inscrit au Programme Indicatif National (PIN) 2011-2013, doit poursuivre les actions engagées depuis 2006 par le programme Transport I, en particulier le renforcement de la

stratégie sectorielle dans les transports, l'intégration de l'acquis UE en matière de sécurité, de régulation ainsi que le renforcement de l'institution de la météorologie au service de l'aviation civile et du secteur maritime.

2.1. Contexte sectoriel

Sur un plan institutionnel, le secteur des transports en Algérie présente la particularité d'être divisé entre différents ministères, ayant des fonctions différentes, rendant la coordination complexe. Les fonctions régaliennes d'exploitation et de services, sont assumées par le Ministère des Transports (MT), la programmation des investissements, est couverte par le Ministère des Travaux Publics, et la fonction de planification globale du secteur est assurée par le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement à l'origine du Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) à l'horizon 2025. Cette division des tâches ne facilite pas l'appropriation d'une vision globale et intégrée nécessaire à la réforme d'un secteur concentrant les plus grands investissements en infrastructures du pays.

Outre le Ministère des transports, le secteur des transports comporte donc de nombreux acteurs : le Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, le Ministère des Travaux Publics, qui réalise et entretient les infrastructures, le Ministère des Finances, les Directions des Transports de Willaya (48), de nombreuses Agences, institutions, écoles et instituts sous tutelle du MT, et des Entreprises Publiques à caractère Industrielle et Commerciale (EPIC).

Le Ministère des Transports constitue le principal acteur de référence. Il a la responsabilité de l'élaboration et l'exécution de la politique nationale des transports conformément aux objectifs gouvernementaux et d'assurer leur alignement sur la politique communautaire. La totalité du secteur ferroviaire (infrastructures et exploitation) est sous sa responsabilité ainsi que les superstructures aéroportuaires.

L'analyse effectuée auprès du Ministère des Transports indique que ses capacités techniques et institutionnelles actuelles ne lui permettent pas de maîtriser complètement certaines problématiques comme la formulation d'une vision globale intégrant la notion de qualité de service, l'analyse des coûts économiques liés à la satisfaction des besoins, et le fonctionnement des réseaux de transport : les outils d'analyse sont à renforcer dans ce domaine. En ce qui concerne la coordination sectorielle, celle-ci n'apparaît pas être organisée et se fait plutôt de manière informelle quand elle existe.

Sur le plan de la planification stratégique, il n'existe pas à ce jour de document synthétique formalisant une véritable stratégie sectorielle, mais un ensemble de documents épars avec une vision parcellaire du secteur. Surtout les aspects qui relèvent de l'exploitation performante proprement dite dans ses différentes composantes (institutionnelle, législative et réglementaire, économique, etc.) ne sont pas encore, pris en charge. En effet, le Plan National des Transports (PNT) appuyé par le programme Transport 1 et qui reflètera ces objectifs ne devrait être disponible qu'en juin 2011 au niveau technique. La validation par les instances politiques du Ministère des Transports, ainsi que par les autres ministères, interviendra le plus tôt au deuxième semestre 2011.

2.2. Enseignements tirés

Le Programme Transport I de la Commission européenne, lancé en avril 2008 et d'un budget de 20 millions d'EUR, se trouve dans sa troisième année de mise en œuvre. Il a pour objectif de mettre en place des instruments de pilotage et des outils nécessaires à la modernisation du secteur. Le programme comprend un volet politique, notamment la préparation du Plan National Transport (PNT), qui doit doter le ministère d'un plan national stratégique et d'un système d'information, permettant d'établir des politiques à moyen et long terme. Le programme comprend aussi deux volets techniques, devant soutenir l'Algérie à acquérir les outils permettant une meilleure gestion du transport (guichets uniques, plateformes logistiques, etc.). Il se trouve que ce programme, qui vient d'être prolongé jusqu'au 31/12/2011, a connu des retards dans la mise en œuvre initiale, qui s'est répercuté sur certains des résultats attendus.

Plusieurs enseignements sont à tirer:

- (a) Il apparaît que le programme est intervenu à un niveau trop technique, et n'est pas suffisamment relayé au niveau de la gestion décisionnelle et politique du ministère. L'approche pour le programme Transport II vise une meilleure approbation au niveau politique.
- (b) Quant à l'élaboration du PNT, il semble difficile de développer le moindre appui sectoriel aux transports en l'absence d'un appui significatif à la stratégie des transports. Le programme devra appuyer en priorité le Ministère des Transports dans la finalisation, la validation, et la mise en œuvre du PNT.
- (c) D'un point de vue méthodologique, le programme Transport II devra s'appuyer sur une approche plus participative, une plus grande implication des responsables du ministère, ainsi qu'une communication et une information renforcée entre le niveau opérationnel et politique.
- (d) Une approche transversale sera privilégiée dans l'atteinte des résultats plutôt qu'une approche par mode de transports.
- (e) Le surdimensionnement de l'assistance technique est apparu comme un problème récurrent de Transport I. Il est tenu compte dans Transport II de cet enseignement en proposant une enveloppe budgétaire réduite.

2.3. Actions complémentaires

Programmes régionaux:

L'Union européenne finance plusieurs programmes de transport, avec la participation active de l'Algérie, dans le cadre de la coopération régionale euro méditerranéenne dont les plus importants sont :

- Euromed Transport, qui vise à faciliter la coopération entre ses 12 pays partenaires méditerranéens dans le but de promouvoir l'intégration économique régionale en améliorant le fonctionnement et l'efficacité du système de transport méditerranéen. Une forte coordination et complémentarité sera recherchée avec ce programme.

- Euromed Aviation, a été lancé en janvier 2007 et aborde 5 domaines du transport aérien: accès au marché, sécurité, sûreté, protection de l'environnement et gestion du trafic.
- Safe Med vise à approfondir le développement de la coopération Euro-méditerranéenne en matière de sécurité maritime et de prévention de la pollution par les navires.

Actions Etats Membres et coopération bilatérale:

Seule la France soutient un projet de partenariat entre l'Office National de Météorologie et météo-France ainsi que l'Institut Hydrométéorologique de formation et de Recherche d'Oran. S'y ajoute une convention entre Météo France et l'aviation civile.

La France, la Belgique, Allemagne, l'Espagne, l'Italie sont actives dans le secteur des transports mais uniquement à travers un engagement privé via leurs entreprises et des contrats commerciaux dans le cadre de l'important programme d'investissement du gouvernement algérien.

Avec les programmes Transport I et Transport II, l'Union européenne représente donc le seul bailleur de fonds dans ce secteur.

2.4. Coordination des bailleurs de fonds

Dans le cadre de l'efficacité de l'aide, la coordination des bailleurs, et en particulier des Etats Membres, est assurée par la Délégation de l'Union européenne avec la mise en place d'une matrice de l'aide regroupant les principaux projets et programmes des bailleurs en Algérie, d'un groupe de l'efficacité de l'aide et des plusieurs groupes thématiques. Ces groupes de travail thématiques couvrent les secteurs dans lesquels plusieurs autres bailleurs de fonds sont actifs et où la coopération est partagée (Education, Société civile, etc.) Cependant le secteur des transports n'est pas représenté faute de bailleurs hormis la Commission européenne.

3. DESCRIPTION

3.1. Objectifs

L'objectif global du programme est d'accompagner la mise en œuvre de la nouvelle stratégie des transports par des réformes institutionnelles et réglementaires, et d'améliorer la sécurité et la qualité des transports.

Les objectifs spécifiques sont :

- Les réformes institutionnelles sont adaptées aux besoins de l'aménagement de l'infrastructure et du développement de l'économie.
- La réglementation est adaptée.
- La sécurité des transports est améliorée.

– La qualité de service dans les systèmes de transports est améliorée.

3.2. Résultats escomptés et principales activités

Les résultats attendus et les activités associées sont les suivants :

R1 - Le Ministère des Transports est modernisé et dispose d'un système de management performant.

La logique exprimée derrière ce résultat suit la volonté d'appuyer au niveau politique la planification stratégique du Ministère des Transports en soutenant en particulier la finalisation, et la mise en œuvre, du Plan National des Transports (PNT) et son implication budgétaire à travers un Cadre des Dépenses à Moyen Terme Sectoriel (CDMT), de consolider le système d'information et de contrôle, et de promouvoir une gestion des ressources humaines performante s'organisant autour des nouvelles priorités stratégiques. Ces aspects sont également en cours de réalisation dans Transport 1.

Activités associées au résultat (à titre indicatif).

A1 : Appuyer la validation et la mise en œuvre du PNT, en particulier dans la définition d'un nouveau projet de management interne de l'administration des transports et dans le développement du système d'information (SIT).

A2 : Appuyer l'organisation du Ministère des Transports, la Direction des Grands projets, élaborer et diffuser les manuels des procédures et de normalisation.

A3 : Appuyer la mise à niveau des ressources humaines du Ministère des Transports et la formation initiale et continue.

R2 – Les textes législatifs et règlementaires sont harmonisés et mis en cohérence avec la nouvelle politique nationale, les autorités de régulation sont opérationnelles.

Il s'agit d'adapter la réglementation et l'harmoniser pour faciliter le développement des infrastructures et de l'économie dans le cadre de la nouvelle stratégie des transports et les réalisations du programme Transport 1. Plusieurs activités sont déjà identifiées comme le cadre législatif du transport ferroviaire, la loi du transport terrestre, cadre juridique et règlementaire d'autorités régulatrices et d'autorité organisatrice du transport urbain. D'autres actions seront définies à l'issue du PNT. La cohérence avec le plan d'action régional de transport pour la région Méditerranéenne 2007-2013 sera assurée.

Le programme prévoit l'appui aux structures de régulation et, en cas de nécessité, à une assistance à l'élaboration d'un projet de service et sa mise en œuvre, à la formation de formateurs, de cadres et de responsables.

Activités associées au résultat (à titre indicatif):

A4 : Adapter les lois et les réglementations pour accompagner le développement de la nouvelle politique nationale de transport.

A5 : Accompagner les autorités de régulation pour faciliter leur installation et leur opérationnalité.

R3 - Des institutions ou structures chargées de la sécurité sont appuyées et assistées dans leur installation et développement.

Le programme appui les structures ou institutions chargées de la sécurité par une assistance à l'élaboration de projet de services et sa mise en œuvre (stratégie, organisation, ressources humaines, formation de formateurs). Plusieurs aspects sécuritaires sont prévus comme la sécurité de transports guidés, la lutte contre les accidents de la route, la sécurité du transport routier, la sécurité maritime et portuaire. Un projet de mise à niveau est prévu pour un appui à l'Office National de Météorologie, ayant des compétences dans la sécurité dans tous les domaines des transports.

Activités associées au résultat (à titre indicatif):

A6 : Soutenir les institutions ou les structures chargées de la sécurité et sûreté

A7 : Appuyer la conception et la mise en œuvre d'un plan de modernisation de l'Office National de Météorologie.

R4 - La professionnalisation des métiers du transport est adaptée aux besoins des usagers.

Il s'agit de l'identification des besoins de formation du secteur, le développement de plans pluriannuels de formation et la formation de formateurs. En parallèle, la mise à niveau de l'Ecole de transport terrestre de Batna et l'appui à la création d'une cellule pédagogique. Ce projet représente une approche pilote sectorielle dans la mise à niveau d'institut de formation du secteur des transports, pouvant être transféré à d'autres écoles ou instituts de formation.

Activités associées au résultat (à titre indicatif):

A8 : Identifier les besoins de formation du secteur des transports et mettre en œuvre des plans pluriannuels de formation.

A9 : Mettre à niveau l'Ecole Nationale de Transport Terrestre (ENTT) de Batna dans le cadre d'un programme pilote de mise à niveau des instituts de formation du secteur des transports.

R5 - Les autorités, les opérateurs et les usagers sont sensibilisés et responsabilisés sur la nouvelle politique nationale des transports.

Cette composante intervient de manière transversale dans l'ensemble des activités du programme et concerne la communication interne et externe à destination de cibles multiples. Dans le cadre d'une stratégie de communication, des supports de communication interne et externe seront préparés.

Activité associée au résultat (à titre indicatif):

A10 : Elaborer et mettre en œuvre une stratégie de communication et des plans d'action.

3.3. Risques et hypothèses

Hypothèse

- Le Gouvernement valide et met en œuvre le nouveau Plan National des Transports.
- Le Gouvernement introduit les réformes et les réglementations nécessaires, harmonise et adopte les textes et lois nécessaires aux besoins de l'aménagement de l'infrastructure et du développement de l'économie.
- Les Administrations concernées soutiennent à leur plus haut niveau la mise en œuvre des réformes adoptées et s'engage à créer un groupe interministériel de coordination.
- Les Administrations concernées s'engagent à mettre en œuvre les propositions validées, à mobiliser les ressources d'encadrement opérationnel et de soutien, mettre à disposition du programme le personnel nécessaire et à les libérer pour les formations retenues.

Risques

- L'absence d'implication de la hiérarchie du ministère des transports dans le programme.
- La coordination intersectorielle dans le domaine du transport n'est pas opérationnelle.
- Difficulté d'accès à l'information. Le manque de documentation, tant au niveau national qu'au niveau sectoriel fait que les stratégies des sous secteurs ne sont pas formulées dans des documents écrits, diffusés, et restent souvent à l'état de projet.
- Le manque de communication et de coordination entre les parties prenantes.

3.4. Questions transversales

Le programme Transport II intègre de façon transversale les questions environnementales au sein de chaque résultat décliné, à voir: le volet réglementaire et législatif (résultat 2) devra prendre en comptes tous les aspects relatifs à l'environnement; le projet d'appui à la sécurité maritime (résultat 3) contribuera à préserver l'environnement notamment dans la prévision et la lutte contre les accidents maritimes; les programmes de formation (résultat 4) doivent prendre en charge la protection de l'environnement notamment dans le domaine des transports maritimes. Finalement, la composante communication (résultat 5) qui prévoit une sensibilisation du public et des consommateurs devra aussi assumer ses responsabilités dans ce domaine.

Le présent programme est également de nature à assurer des retombées positives dans la mise en œuvre des politiques de genre, notamment dans l'amélioration de la formation des cadres et des agents féminins.

3.5. Parties prenantes

Le secteur des transports est complexe et les intervenants sont nombreux. Compte tenu de la capacité institutionnelle limitée du Ministère des Transports, c'est ce dernier qui doit être le principal bénéficiaire, notamment via les départements les plus impliqués dont la Direction de la planification et du développement, la Direction de l'administration générale, la Direction de la réglementation et de la coopération, et les Directions des transports terrestres et urbains, marine marchande et ports, aviation civile et météorologie, ainsi que le cabinet du ministre.

Les bénéficiaires secondaires du programme sont l'Ecole Nationale du Transport Terrestre de Batna, et l'Office National de la Météorologie. D'autres institutions sous tutelle, sociétés publiques de transports, associations professionnelles de la société civile, pourraient bénéficier indirectement de l'assistance technique comme par exemple la formation.

4. QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE

4.1. Mode de gestion

Le mode de gestion est de type approche projet avec une gestion partiellement décentralisée. Une convention de financement d'un Programme d'appui au secteur des transports sera signée entre le Gouvernement de la République Algérienne Démocratique et Populaire représenté par le Ministère des Transports et l'Union Européenne représentée par la Délégation UE en Algérie.

Seuls les contrats pour l'assistance technique UAP et pour le suivi, l'évaluation et l'audit seront centralisés.

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. La Commission exerce un contrôle ex-ante de toutes les procédures d'attribution de subvention. 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 « 1 » 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
---------------	---------------	---------------	---------------

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.

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

Tous les contrats mettant en œuvre l'action doivent être attribués et exécutés conformément aux procédures et aux documents standards 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 aux marchés pour l'action décrite par la présente fiche est ouverte aux personnes physiques et morales visées par le règlement IEVP. L'ordonnateur compétent peut étendre la participation à d'autres personnes physiques ou morales sous couvert du respect des conditions établies par les articles 21(7) IEVP.

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 couvre les frais de fonctionnement courants relatifs à l'exécution des devis-programmes.

4.3. Budget et calendrier indicatifs

Le programme bénéficie d'un financement européen de 13 millions d'EUR et d'une contribution du bénéficiaire de 3 millions d'EUR. La période de mise en œuvre opérationnelle du Programme est de 48 mois.

La ventilation indicative du budget est reprise dans le tableau suivant :

Ventilation indicative du budget	Contribution UE (en EUR)	Contribution ALG (en EUR)
Services (assistance technique, formation, études)	11.300.000	
Audits, évaluations, suivi	400.000	
Fonctionnement	400.000	
Visibilité	500.000	
Imprévus	400.000	
Total	13.000.000	3.000.000

4.4. Suivi de l'exécution

La gestion et l'exécution du Programme sont confiées à un(e) Directeur national/régisseur et un(e) Comptable, désignés à cet effet par le Ministère des Transports, en accord avec le Chef de Délégation.

Un **Comité de Pilotage (CP)**, composé du représentant du Ministère des Transports, et d'un représentant de l'UE et d'autres partenaires techniques et financiers, le Comité

valide les plans opérationnels et s'assure de leur bonne exécution à travers l'étude des rapports d'activité, se charge de la coordination stratégique du programme, la mobilisation des moyens, et l'impulsion politique sur l'ensemble des chantiers. Le Comité se réunit au moins deux fois par an. Le Comité de Pilotage s'appuie sur les indicateurs associés aux résultats.

4.5. Évaluation et audit

Il convient de prévoir deux évaluations du présent programme, une à mi-parcours et l'autre en fin de programme, ainsi que deux missions d'audit, une à mi-parcours et une en fin de programme. Par ailleurs, des missions de vérification de dépenses seront prévues pour chaque devis-programme.

4.6. Communication et visibilité

Le programme respectera les dispositions du Manuel de visibilité de l'UE applicables aux actions extérieures, disponible sur le site web de la Commission suivant:

http://ec.europa.eu/europeaid/work/visibility/index_en.htm.

Sans préjuger des initiatives de communication que prendra la contrepartie algérienne et que l'UE pourra elle-même appuyer par le biais de l'assistance technique, le programme pourra inclure notamment les mesures suivantes: (i) communiqué de presse à la signature de la Convention de financement (ii) visibilité sur toutes les études et rapports d'intérêt général, (iii) séminaire de démarrage et de clôture au début et à la fin du programme.