

Fiche d'action TUNISIE

1. IDENTIFICATION

Intitulé/Numéro	Programme d'appui aux politiques publiques de gestion des ressources en eau pour le développement rural et agricole - ENPI/2010/21889		
Coût total	Coût total et contribution UE : 57 millions d'euros dont 50 millions d'euros d'appui budgétaire		
Méthode d'assistance / Mode de gestion	Gestion centralisée pour la composante "Programme d'appui à la politique sectorielle ("PAPS") sous forme d'appui budgétaire sectoriel et gestion partiellement décentralisée par le Ministère de l'Agriculture et des Ressources Hydrauliques (MARH) pour la composante d'aide complémentaire.		
Code CAD	14010	Secteur	Politique et gouvernance du secteur de l'eau

2. MOTIF ET CONTEXTE NATIONAL

2.1. Contexte national et motifs du PAPS

La décennie 1997-2006 a vu la mise en œuvre de la libéralisation de l'économie tunisienne et de l'intégration dans l'économie mondiale. La Tunisie a ainsi pu réaliser une croissance moyenne annuelle de 4,8%. En dépit des bonnes performances économiques, le taux de chômage reste relativement élevé (environ 14% en 2006), particulièrement chez les jeunes diplômés. D'après les projections du FMI, les perspectives macroéconomiques à court et moyen terme restent par ailleurs favorables. En référence au XI^{ème} Plan (2007-2011), l'investissement dans le secteur de l'eau constitue l'une des premières priorités nationales.

Le modèle de développement tunisien se caractérise par une économie de marché, qui repose largement sur les secteurs manufacturiers et de services, notamment ceux à haute valeur ajoutée, tels que les télécommunications, les transports et le tourisme, et qui est fortement corrélée à l'économie de la zone euro, résultat d'une stratégie d'ouverture et d'intégration croissante. L'agriculture est un secteur fondamental pour la Tunisie, représentant 12% du PIB et 16% de l'emploi et qui exporte 26% de ses produits, dont 80% vers l'UE. Cependant, la faiblesse des politiques foncières et de gestion de l'eau représente une forte contrainte pour le développement de l'agriculture dans le pays. Les négociations avec l'UE pourraient jouer un rôle positif pour stimuler la réforme du secteur.

2.2. Contexte sectoriel : politiques et défis

Avec seulement 460 m³ de ressource naturelle (renouvelable) en eau par an et par habitant, soit la moitié de la norme internationale, la Tunisie affronte une forte contrainte hydrique pour son développement économique et social. Les autorités ont mis en œuvre une politique active de mobilisation des ressources pour faire face à la croissance des besoins, notamment pour développer l'agriculture irriguée et accroître l'accès à l'eau potable. Ces efforts ont permis d'atteindre une mobilisation quasi-

complète des écoulements en eaux de surface, tandis que les nappes souterraines restent fortement sollicitées et parfois surexploitées. L'agriculture consomme 80% de la ressource mobilisée. La croissance régulière des besoins conduit à situer entre 2015 et 2025 la date à laquelle la demande deviendra supérieure à l'offre en eaux conventionnelles, cette date étant très sensible à la rapidité des progrès attendus pour la maîtrise des consommations en agriculture irriguée. A partir de ce constat, la Tunisie s'oriente aujourd'hui vers une politique nationale basée sur une approche de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) avec une ambition de portée modeste pour mettre en œuvre des réformes dont certaines, comme la remise à niveau du contrôle de l'Etat sur le domaine public hydraulique (DPH), peuvent être politiquement sensibles.

Le Programme Présidentiel 2010-14 prévoit le lancement d'un effort de réflexion sur le secteur de l'eau (Eau horizon 2050) qui pourrait fournir le cadre à un élargissement de l'approche du secteur à des thématiques transversales (emploi, pauvreté, questions de genre, aménagement du territoire) encore faiblement insérées dans la vision stratégique sectorielle, ainsi que la création d'une agence nationale de l'économie de l'eau.

Le Ministère du Développement et de la Coopération Internationale (MDCI) qui a la responsabilité de la négociation et de la gestion des aides extérieures ne procède pas à la publication régulière et systématique de données exhaustives et n'organise pas à échéances régulières avec les Partenaires Techniques et Financiers (PTF), une revue et un échange autour de l'avancement et de la programmation des aides extérieures dans le secteur de l'eau.

2.3. Eligibilité à l'appui budgétaire

Bien que la stratégie nationale énoncée dans le document « Gestion durable des ressources en eau » approuvé par la Commission Nationale du Développement Durable en 2008 est conforme aux principes de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), la traduction de ces orientations en termes de programme d'action publique requiert un niveau d'ambition plus élevé dans le domaine fondamental de la préservation des ressources en eau.

La Tunisie bénéficie d'un cadre macro-économique et budgétaire solide et stable qui lui a permis de limiter les effets négatifs de la crise économique mondiale et, sauf événements imprévisibles et de grande ampleur, tout permet de penser que cette solidité et cette stabilité seront préservées durant la période concernée par la mise en œuvre de ce programme.

La qualité et la conformité de la GFP tunisienne ont été vérifiées par de nombreuses études et analyses dont notamment celles réalisées dans le cadre des ABS déjà consenties par la Commission Européenne à la Tunisie. L'exercice PEFA en cours de finalisation permet, sur la base des résultats connus, de confirmer la solidité de la GFP tunisienne.

2.4. Enseignements tirés

La Commission Européenne a réalisé de nombreuses interventions de type "projet" durant les deux dernières décennies pour un montant de l'ordre de 140 millions d'euros dans le secteur de l'eau, dont les évaluations conduisent à recommander la

mise en place d'actions d'appui/accompagnement aux Groupements de Développement Agricole (GDA) existants et soulignent la nécessité de mieux associer les communautés paysannes à la gestion des ressources naturelles. Plusieurs interventions sectorielles de la Commission Européenne en Tunisie (formation professionnelle, éducation) ont déjà utilisé l'aide budgétaire, ce qui permet d'avoir le recul nécessaire pour apprécier positivement cet outil. Le rapport d'évaluation du projet PISEAU I (2001-07) avec un financement Banque Mondiale de 112 millions d'euros et cofinancé par l'Agence Française de Développement (AFD) et la banque Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), considère ce projet comme étant «modérément satisfaisant», et met en exergue la bonne qualité de la conduite des composantes « travaux »; le bon niveau d'atteinte des objectifs de réalisations physiques; la difficulté à évaluer les progrès réalisés dans les champs institutionnels; les difficultés à construire et gérer le système de suivi et évaluation. Les interventions de la coopération allemande (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) et KfW) ont inclus divers projets ayant pour objectif la promotion d'une gestion durable de l'eau. Leurs résultats confirment l'intérêt de la poursuite d'appuis externes pour la conduite des évolutions nécessaires dans ce domaine.

2.5. Actions complémentaires

La BEI est intervenue plus largement dans le secteur de l'eau à travers le financement d'infrastructures de stockage et de transfert ainsi que d'assainissement. Parmi les acteurs communautaires, la France et l'Allemagne sont les plus présents. Les autres PTF présents dans le secteur de l'eau incluent notamment, à côté du Fonds Arabe pour le Développement Economique et Social et de fonds bilatéraux arabes, la Banque Internationale Japonaise de Coopération, la Banque Mondiale (BM) et la Banque Africaine de Développement (BAD). L'essentiel des projets financés par la communauté des autres PTF est orientée vers les investissements physiques relatifs à la mobilisation de la ressource et aux infrastructures de distribution. Le programme proposé apportera une complémentarité en s'intéressant davantage aux investissements incorporels orientés vers la gestion durable et intégrée des ressources en eau en Tunisie.

2.6. Coordination des bailleurs de fonds

L'ensemble des moyens mobilisés dans le secteur de l'eau (y compris assainissement et infrastructures) par la communauté des PTF représente actuellement un portefeuille de plus de 600 millions d'euros. Des efforts ont été réalisés dans le passé pour structurer la concertation sectorielle autour d'un groupe thématique "Energie-Environnement-Infrastructures", mais celui-ci ne s'est pas réuni depuis plus d'un an et son champ de travail reste trop large. Il n'existe donc pas actuellement de mécanisme structuré de coordination entre PTF dans le secteur de l'eau et sa mise en place requiert une ferme volonté de la part des principaux PTF et notamment de la part des états membres présents dans ce secteur. Le projet PISEAU II cofinancé par l'AFD, la BM et la BAD a mis en place un "fonds commun" et une coordination *ad hoc* pour réaliser des missions de suivi et d'évaluation conjointes.

3. DESCRIPTION

3.1. Objectifs

L'objectif général du gouvernement est d'assurer un accès durable à l'eau pour tous les utilisateurs sur le territoire national. La finalité du programme est d'appuyer le Gouvernement Tunisien dans son objectif de préserver la ressource et d'améliorer la gestion de la demande en eau en promouvant une approche systémique.

3.2. Résultats escomptés et principales activités

R1 Les ressources en eaux conventionnelles sont mieux gérées

Les principales actions à conduire portent sur: a) la mise à niveau des services de gestion du DPH et la modernisation du système de collecte des redevances ; b) la mise en œuvre de plans de gestion de nappes sensibles concertés avec les usagers ; c) l'optimisation de la gestion durable des grands ouvrages de stockage et de transfert des eaux de surface.

R2 L'efficience dans la gestion de l'eau sur les parcelles agricoles est améliorée.

Les principales actions à conduire portent sur: a) l'incorporation dans les programmes de vulgarisation agricole d'acquis de la recherche sur la valorisation optimale des eaux pluviales en agriculture et sur la maîtrise de l'eau sur les parcelles irriguées ; b) l'approfondissement de ces acquis à travers des actions de recherche appliquée.

R3 Les performances des Groupements de Développement Agricole sont améliorées

Les principales actions à conduire portent sur l'approbation et la mise en œuvre d'un programme de pérennisation des GDA incluant un large volet de formation et d'appui aux GDA dans le domaine de la gestion technique et financière

R4 La lutte contre la pollution des eaux est renforcée

Les principales actions à conduire portent sur: a) la prise de décisions institutionnelles permettant la définition d'un programme d'action en matière d'assainissement en zone rurale ; b) la définition d'un programme d'action pour le traitement des déchets solides en zone rurale; c) la définition d'une politique et d'une stratégie pour l'utilisation des boues des Stations d'Epuration STEP; d) la réalisation d'une étude d'identification sur les problématiques des pollutions diffuses.

3.3. Risques et hypothèses

Les hypothèses de base du programme au niveau sectoriel concernent principalement: a) le soutien continu et affirmé des autorités nationales aux orientations stratégiques donnant la priorité à la gestion durable des ressources en eau; b) la mise en place d'un Dispositif de Coordination des Aides Extérieures (DCAE) efficace et d'un mécanisme transversal de pilotage et de suivi de la politique de l'eau; c) l'appropriation par les acteurs publics de la nécessité de mieux prendre

en compte les problématiques de gestion de l'eau; d) la vitesse de réaction des acteurs privés, notamment les GDA, les irrigants et les agriculteurs, aux appuis et signaux donnés par la puissance publique. L'hypothèse fondamentale au niveau financier concerne le maintien de la stabilité du cadre macro-économique et budgétaire. Le maintien des orientations stratégiques dans le secteur par les autorités sera assuré par: a) l'inscription d'indicateurs de performance des tranches variables et de conditions de décaissement des tranches fixes illustrant de façon significative la constance des engagements de l'Etat vis-à-vis des objectifs clés du PAPS; b) l'identification dans un volet financier spécifique d'éléments clés (appuis techniques, études) répondant aux objectifs du PAPS et à réaliser par le gouvernement durant le programme.

3.4. Parties prenantes

Au niveau ministériel, le bureau de la planification et des équilibres hydrauliques du MARH est le garant du suivi des partenaires et bénéficiaires, notamment les agriculteurs. Ces entités devront être confortées pour être en mesure d'assurer pleinement leur rôle dans l'exécution du PAPS. D'autres entités publiques sont appelées à jouer un rôle significatif, notamment les Commissariats Régionaux de Développement Agricole (CRDA) du MARH et le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD). Les GDA, acteurs non étatiques chargés d'une mission d'intérêt général au bénéfice des agriculteurs irrigants et des populations rurales desservies en eau potable seront également des acteurs clé du programme.

3.5. Questions transversales

La bonne gouvernance des ressources en eau dans un objectif de durabilité environnementale est au cœur même du programme. Le soutien du PAPS à la planification sectorielle à long terme confortera les efforts engagés dans la perspective d'adaptation au changement climatique. Les impacts attendus en matière de valorisation de l'eau agricole contribueront à traiter les problèmes de pauvreté qui concernent largement les populations rurales. Les progrès visés pour l'accès à l'eau potable et la qualité de l'eau répondent aux objectifs généraux relevant des droits humains, avec un effet de genre marqué au bénéfice des femmes.

4. QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE

4.1. Mode de gestion

Le mode de gestion sera centralisé direct pour la composante appui budgétaire ainsi que pour le suivi, l'évaluation et l'audit, et partiellement décentralisé pour les appuis complémentaires auprès du ministère bénéficiaire de l'assistance technique. 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 dans le cadre desquels la Commission exerce un contrôle ex ante pour les marchés publics de plus 50 000 d'euros et peut exercer un contrôle ex post pour ceux ne dépassant pas 50 000 d'euros. 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 ci-après:

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

4.2. Procédures de passation de marchés et d'octroi de subvention

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 ENPI. 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 ENPI.

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 UE». Le taux de cofinancement maximal envisageable pour les subventions est de 80%. 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 RF BUDG. 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 applicable au budget général des Communautés européennes.

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

4.3. Budget et calendrier

La durée de mise en œuvre opérationnelle est de 48 mois. Le budget alloué au programme est de 57 millions d'euros. La ventilation indicative de ce montant est la suivante : un montant de 50 millions d'euros d'appui budgétaire sectoriel (ABS), un montant relatif à l'aide complémentaire de 6,4 millions d'euros, dédiée à des activités d'études, d'assistance technique et de formation des ressources humaines qui seront orientés selon trois axes: i) le renforcement de la préservation des ressources en eau, ii) l'amélioration de la gestion de l'eau sur les parcelles agricoles et iii) l'appui à l'exercice « EAU 2050 » de réflexion prospective sur le secteur de l'eau à l'horizon 2050, et enfin un montant de 0,6 million d'euros pour le suivi, l'évaluation et les audits.

La ventilation budgétaire indicative est la suivante:

Composantes	Euros
Appui budgétaire	50.000.000
Aide complémentaire	6.400.000
Audit, monitoring, evaluation	600.000

Total	57.000.000
--------------	-------------------

L'appui budgétaire sera versé à titre indicatif en 1 tranche fixe et 3 tranches mixtes (variable et fixe). A titre indicatif, L'ABS sera décaissé selon le calendrier suivant :

	2011	2012	2013	2014
Tranches fixes	10	5	5	5
Tranches variables	néant	10	10	5
Totaux annuels	10	15	15	10

4.4. Suivi de l'exécution et critères de décaissement

Les conditions générales portent sur : a) le maintien de la stabilité macro économique et d'un système de gestion des finances publiques satisfaisant, b) l'évolution satisfaisante de la mise en œuvre de la politique et de la stratégie sectorielles, qui sera fondée sur la réalisation d'une revue sectorielle annuelle donnant lieu à la préparation d'un rapport national d'évaluation, qui devra être communiqué préalablement aux PTF et comprendra entre autres : i) la confirmation de l'inscription aux budgets du MARHP et du MEDD des moyens permettant d'atteindre les objectifs du programme, notamment pour la gestion durable des eaux souterraines; ii) la présentation de l'avancement des travaux sur les systèmes de données et les mécanismes d'appui à la décision au sein du MARHP et du MEDD; iii) l'analyse du bilan volumétrique national décliné par grandes régions; iv) la présentation des dispositions prises pour assurer la consultation des acteurs du secteur de l'eau au sein de la société civile et notamment des agriculteurs; v) la présentation des avis émis par le Conseil National de l'Eau; vi) la présentation de l'avancement du processus Eau 2050.

Les indicateurs de performance associés aux tranches variables incluront un nombre limité d'indicateurs chiffrés permettant de vérifier, entre autres :

- la mise à niveau des capacités de l'Etat dans la gestion du domaine public hydraulique, matérialisée notamment par une amélioration substantielle du taux de recouvrement des redevances, par le renforcement des moyens d'évaluation des prélèvements sur les eaux souterraines et par un effort significatif d'information et de formation des acteurs de l'eau.
- la participation croissante des irrigants dans la prise en charge des coûts de renouvellement des équipements d'économie d'eau à la parcelle.
- l'amélioration du niveau de professionnalisation des GDA dans la gestion de l'eau.
- la diminution de l'impact environnemental des rejets des stations d'épuration.

4.5. Évaluation et audit

Le programme fera l'objet d'une évaluation externe par la Commission à la fin de son exécution et donnera lieu à des missions annuelles de suivi permettant d'analyser les performances du programme. Un audit annuel sera réalisé sur la partie en gestion partiellement décentralisée.

4.6. Communication et visibilité

Des actions de communication et de visibilité de l'appui communautaire à la gouvernance de l'eau seront financées dans le cadre de l'aide complémentaire à l'occasion d'activités de formation et d'information conformément au "Manuel de communication et de visibilité pour les actions extérieures de l'Union européenne" en vigueur:

http://ec.europa.eu/europeaid/work/visibility/documents/communication_and_visibility_manual_en.pdf