

Fiche action pour la Tunisie

1. IDENTIFICATION

Intitulé/Numéro	Programme d'appui à la compétitivité des Services		
Coût total	Contribution de l'UE : 20 millions d'EUR		
Méthode d'assistance / Mode de gestion	Approche projet / gestion décentralisée		
Code CAD	25010	Code CAD	25010

2. MOTIF

2.1. Contexte sectoriel

Les changements politiques majeurs intervenus en Tunisie au mois de janvier 2011 ont provoqué un choc économique et social qui éloigne provisoirement, mais de façon sensible, la Tunisie de sa trajectoire de croissance de long terme. Ainsi, les autorités estiment par exemple que l'effondrement de l'activité touristique – qui génère 400.000 emplois – alliée au ralentissement général de l'activité économique et à l'afflux de tunisiens travaillant en Libye, devrait faire passer le nombre de chômeurs de 500.000 à 700.000 en 2011 avec une réduction des recettes touristiques prévue d'au moins 40% par rapport à 2010¹. Ce choc, de nature conjoncturelle, ne modifie cependant pas la pertinence de l'intervention envisagée en appui au secteur des services en Tunisie.

La poursuite de l'ouverture sur l'extérieur à travers l'intégration, notamment l'intégration du secteur des services, reste toujours un objectif pertinent. La poursuite de l'ouverture sur l'extérieur à travers l'intégration figure sur la liste des principaux objectifs fixés dans le cadre du XII^{ème} Plan national de développement (2010-2014). Ce XII^{ème} Plan et la Loi des Finances 2011, adoptée en Décembre 2010, constituent à ce jour le cadre juridique formel valable pour le présent programme.

La Tunisie s'est résolument orientée vers la libéralisation et l'intégration de son économie depuis la signature de l'accord d'association en 1995. Le secteur des services contribue à hauteur de 59% du PIB, un niveau élevé par rapport à la moyenne des pays à revenu intermédiaire (53%) mais très inférieur aux pays de l'OCDE où le secteur représente en moyenne 70% du PIB². Si l'on exclut les services fournis par l'administration publique, la contribution des services au PIB (les services marchands) tombe à 48%. L'ensemble des services marchands est constitué du commerce (25%), de l'hôtellerie et de la restauration (16%), des services de transport (15%), de communication

¹ Source: Ministère du Plan et de la Coopération Internationale (chiffres sur la base desquels le cadrage macro-économique pour l'année 2011 a été réalisé).

Sources des statistiques sur le secteur des services:

- L'Intégration Mondiale de la Tunisie : Une Nouvelle Génération de Réformes pour Doper la Croissance", Banque Mondiale, 2008

- Aide mémoire de la mission conjointe d'identification du Programme d'Appui à l'Intégration Economique et à l'Innovation (UE,, BM, BAD, AFD – MPC).

(13%), financiers (8%) et d'une liste de services divers plus ou moins structurés (14%). A l'exception de la construction, les secteurs de services affichent tous un taux de valeur ajoutée supérieur à 50%, expliquant ainsi leur part déterminante dans le PIB tunisien. En matière d'emploi, les services marchands absorbent 39% de l'emploi total et les services administratifs 23%, soit un total de 62% des emplois formels recensés en 2008.

Cependant, la performance des secteurs de service est restée en deçà de la moyenne des pays à revenu intermédiaire et des pays d'Asie de l'Est. Entre 2000 et 2008, le secteur a connu une croissance annuelle moyenne de 5,9% en Tunisie, contre 6,2% pour les pays à revenu intermédiaire et 9,1% en Asie de l'Est. En ce qui concerne les exportations, la croissance moyenne de la valeur nominale des exportations a été de 10% sur la même période, contre 16% pour les pays à revenu intermédiaire et 17% pour l'Asie de l'Est. Les exportations de services demeurent largement tirées par le secteur touristique et l'écart de productivité du travail entre le secteur tunisien des services et celui de l'UE demeure considérable, à un niveau de 45% ("*L'Intégration Mondiale de la Tunisie : Une Nouvelle Génération de Réformes pour Doper la Croissance*", Banque Mondiale, 2008). Ces résultats montrent que le taux de croissance et de productivité du secteur ne reflète pas le vrai potentiel qui reste sous exploité et un effort de libéralisation reste à faire.

La politique nationale d'intégration renforcée dans le secteur des services, définie dans le XIIème Plan, a conduit à l'adoption du Programme National de Mise à Niveau des Services (PMNS) qui a démarré en 2009 avec une première phase d'appui dans 5 sous-secteurs: santé, services fournis aux entreprises, services professionnels, technologies de l'information et de la communication et transport. C'est cette initiative qu'il s'agit d'appuyer et de renforcer dans le cadre de ce nouveau programme, qui se place également dans le cadre de la Communication conjointe de la Commission Européenne et de la Haute Représentante de l'Union Européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité "Un Partenariat pour la Démocratie et une prospérité partagée avec le Sud de la Méditerranée"³ du 8 mars 2011.

2.2. Enseignements tirés

La Tunisie a été l'un des premiers pays à mettre en place des programmes de mise à niveau destinés tout d'abord au développement des industries manufacturières. Très tôt l'Union Européenne a accompagné ces actions en finançant des programmes d'appui. Dès lors certains enseignements ont pu être tirés à travers les expériences menées par ces programmes, mais aussi grâce à des programmes similaires réalisés dans la région MEDA :

- Nécessité d'inclure les programmes dans une politique nationale pour laquelle tous les opérateurs publics et privés sont mobilisés;
- Importance de l'appropriation du programme et d'une participation au coût des actions par les bénéficiaires du programme (en particulier le secteur privé);
- Nécessité que les actions des programmes découlent des besoins des organismes professionnels et surtout des entreprises face au défi de la compétitivité et de l'internationalisation, et donc répondre à une approche orientée par la demande;

³ COM(2011)200.

- Importance de la mise en place dès le début des programmes de systèmes de gestion performants et de systèmes de monitoring réguliers tant au sein du programme en ce qui concerne les activités réalisées elles-mêmes, qu'auprès des bénéficiaires.

En Tunisie les principaux enseignements sont tirés du Programme de Modernisation Industrielle (PMI) qui a permis de renforcer la compétitivité des entreprises tunisiennes dans un contexte de libéralisation des échanges avec l'Union Européenne, conclu par l'accord de libre échange entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Ce programme désormais terminé est considéré comme un succès majeur de la coopération en Tunisie.

Un nouveau programme d'appui à l'industrie tunisienne, le Programme d'appui à la compétitivité des entreprises et à la facilitation de l'accès au marché (PCAM) a démarré en 2010. Les modalités de mise en œuvre de ce programme inspireront également le mode de fonctionnement du présent programme d'appui à la compétitivité des services.

2.3. Actions complémentaires

Ce programme est parfaitement complémentaire au programme d'appui aux réformes via le budget (Programme d'Appui à l'Intégration) cofinancé par l'Union Européenne, la Banque Africaine de Développement et la Banque Mondiale qui appuie les réformes structurelles du gouvernement dans le secteur des services : réformes du cadre juridique, stratégies sectorielles, encadrement institutionnel, etc.

Une complémentarité existe également avec le Programme d'Appui à l'Accord d'Association (P3A2 – financement de l'Union Européenne de 30 millions d'EUR) qui a pour objectif d'appuyer l'administration et toutes les institutions publiques tunisiennes contribuant à la mise en œuvre de l'Accord d'Association et du Plan d'Action. Dans le cadre de ce programme P3A2 sont prévus des appuis sous forme de jumelages notamment dans les secteurs TIC et Transport.

Ce programme devra également assurer une coordination étroite avec le programme d'appui au système recherche – innovation financé par l'Union Européenne (PASRI) qui a démarré début 2011 et qui interviendra sur le secteur des TIC.

Il s'articulera également avec la participation du consortium tunisien " Tunisia EEN " (European Enterprise Network) avec la mise en œuvre de la Charte euro-méditerranéenne pour l'entreprise.

Enfin ce programme s'appuiera sur les acquis du programme FAMEX : Projet de Développement des Exportations (2^{ème} phase), prêt financé par la Banque Mondiale (42 millions d'USD) qui a pour vocation d'améliorer l'accès aux marchés d'exportation et de promouvoir les produits et les services tunisiens à l'étranger.

2.4. Coordination des bailleurs de fonds

Dans le cadre des activités de coordination avec les bailleurs de fonds, outre la plateforme générale de coordination des bailleurs de fonds, un groupe de travail sur le secteur privé est formé. Celui-ci servira d'instrument pour coordonner les actions des différents bailleurs dans le domaine avec les activités de ce programme.

Le cadre de dialogue de politique économique mis en place avec le gouvernement et les bailleurs de fonds impliqués dans les programmes d'appui aux réformes via le budget constituera également un forum de coordination des interventions visant le secteur des services, ce secteur constituant un des piliers d'intervention de ces programmes.

3. DESCRIPTION

3.1. Objectifs

Objectif global

L'objectif global est de renforcer la mise à niveau du secteur des services dans quatre sous-secteurs : santé, Technologies de l'Information et de la Communication (TIC), transport et logistique, services à l'entreprise et services professionnels⁴ et d'améliorer la compétitivité des entreprises de ces sous-secteurs pour qu'ils contribuent pour une part plus importante à la croissance économique et sociale de la Tunisie en réponse aux attentes de la société civile notamment en matière de créations d'emplois.

Objectifs spécifiques

- Améliorer les capacités de l'unité en charge de la Mise à Niveau des Services au sein du Ministère du Commerce et de l'Artisanat (Unité UGBO: unité de gestion du budget par objectifs) pour qu'il contribue de manière efficiente au développement du secteur des services;
- Renforcer les capacités institutionnelles de certaines organisations intermédiaires du secteur public et d'organismes représentatifs du secteur privé;
- Contribuer à l'amélioration de la compétitivité des entreprises tunisiennes pour développer une offre exportable performante au niveau international ;
- Améliorer l'environnement entrepreneurial du secteur par une meilleure définition de ses besoins et par des actions ciblées tant au niveau public que privé.

3.2. Résultats escomptés et principales activités

Du fait de la nature multisectorielle du secteur des services et du choix du ciblage des quatre sous secteurs précités, le programme s'articulera, sur le plan opérationnel, autour de quatre composantes verticales d'intervention (une par sous-secteur sélectionné (santé, TIC, transport et logistique, services à l'entreprise et services professionnels) et d'une composante horizontale qui couvre des thèmes communs à l'ensemble du secteur des services en Tunisie.

Les principaux résultats attendus sont les suivants :

⁴ Ce quatrième sous secteur combine 2 des 5 sous secteurs initialement déterminés pour le PMNS lancé en 2009 et mentionné au paragraphe 2.1 du fait des similitudes qu'ils présentent.

Résultats attendus pour la composante 1 "Amélioration des prestations de service dans le domaine de la santé"

- Les centres hospitaliers et les cliniques privées ont amélioré leur gestion
- L'accueil et le suivi des patients est performant
- La Tunisie dispose d'un savoir-faire reconnu dans le secteur du conseil-santé
- Le secteur de la santé dispose d'une stratégie nationale plus affinée

Résultats attendus pour la composante 2 "Amélioration des performances des entreprises du domaine des TIC "

- La profession dispose de cycles de formation spécialisés débouchant sur des certifications
- Les entreprises disposent de certifications assurant la reconnaissance de leur savoir-faire au niveau international
- Les entreprises du secteur des TIC se regroupent pour améliorer leurs performances
- La politique nationale est plus clairement orientée vers la recherche-développement

Résultats attendus pour la composante 3 "Développement de la compétitivité des secteurs Transport et Logistique "

- Les entreprises du secteur sont regroupées pour rationaliser l'activité au niveau national
- Les activités de logistique sont valorisées auprès des entreprises industrielles et commerciales
- La profession dispose d'outils performants de développement et de monitoring
- Le secteur du transport terrestre en Tunisie est mieux organisé et plus efficient

Résultats attendus pour la composante 4 "Appui au secteur des services liés à l'industrie et services professionnels"

- Le secteur du conseil en Tunisie dispose de formations qualifiantes et se labellise.

Résultats attendus pour la composantes 5 " Composante horizontale - Appui global au secteur des services"

- Les entreprises tunisiennes de services sont capables d'exporter leurs activités et d'offrir leurs services aux clients étrangers;
- Les entreprises tunisiennes de services renforcent leur capacité d'utilisation des TIC.

- Les capacités des associations professionnelles sont diagnostiquées et améliorées;
- Les plateformes de dialogue public-privé sont développées.

Les différentes composantes du programme seront mises en œuvre via des actions d'assistance technique de haut niveau (diagnostic sectoriel, élaboration de plans d'action, appui directs aux entreprises en formation spécialisée, etc.). En complément et en tant que de besoin seront organisés événements de type colloque, séminaire, visites d'études.

Les entreprises bénéficiaires d'assistance technique dans le cadre de ce programme fourniront une participation financière proportionnelle aux coûts des prestations engagées, sur des bases analogues aux pratiques adoptées dans le cadre des autres programmes en cours d'appui au secteur privé financés par l'aide de l'Union Européenne.

Le détail des actions visant à la réalisation de chacun des résultats détaillés aux paragraphes précédents sera inclus dans un cadre logique annexé aux dispositions techniques et administratives de la convention de financement du programme.

3.3. Risques et hypothèses

Le principal risque est, bien entendu, lié au succès de la transition démocratique que le peuple tunisien a appelée de ses vœux et, donc, lié à l'instabilité politique dans le pays. Il est également lié à l'évolution de la situation politique dans les pays de la région, au premier rang desquels la Libye.

A la différence des programmes précédents d'appui aux entreprises industrielles, le secteur des services n'est pas homogène, il est composé de professions très différentes qui relèvent de tutelles administratives variées. L'autre principal risque est donc lié à la capacité de coordination des différents ministères concernés qui va échoir au Ministère du Commerce. Le degré d'investissement des différents ministères de tutelle devra également être élevé, même s'ils ne seront pas, d'un point de vue administratif, chacun autorité de tutelle du programme.

Un autre risque demeure dans la qualité du partenariat entre sphère publique et privé, question sur laquelle l'expérience des programmes précédents d'appui au secteur privé industriel devra être pleinement valorisée.

La plus grande attention sera donc donnée à la mise en place de structures de pilotage ad hoc du programme donnant à chacun des principaux acteurs un rôle adéquat dans l'orientation des activités d'appui aux différents sous-secteurs.

Enfin il ne faut pas négliger le fait que le secteur des services est un secteur d'intervention relativement nouveau en Tunisie, tant pour le gouvernement que pour les bailleurs de fonds. C'est ce qui explique la part importante d'assistance technique spécialisée de niveau international qu'il est proposé de mettre à disposition du programme.

3.4. Questions transversales

Les questions environnementales feront l'objet d'une attention particulière, en particulier pour l'appui au secteur du transport ainsi qu'à un degré moindre au secteur santé, notamment pour la question du traitement des déchets d'origine hospitalière. L'appui au secteur santé qui devrait déboucher sur des créations d'emploi devrait permettre d'augmenter le taux d'emploi des femmes, traditionnellement plus nombreuses à exercer une activité dans ce domaine.

3.5. Parties prenantes

Les principales parties prenantes intervenant dans la définition et la mise en œuvre de ce programme sont les Ministère de la Planification et de la Coopération Internationale (MPCI), le Ministère du Commerce et du Tourisme ainsi que les Ministères sectoriels concernés (Santé, Transport et des Technologies de la Communication). Le secteur privé sera représenté par la principale organisation patronale (Union Tunisienne de l'Industrie, du Commerce et l'Artisanat - UTICA) et par d'autres associations professionnelles, notamment celles amenées à émerger suite à l'ouverture démocratique. Les principaux bénéficiaires seront, d'une part, les entreprises tunisiennes appartenant aux secteurs retenus par le PMNS et, d'autre part, les structures d'appui concernées, notamment les structures professionnelles.

4. QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE

4.1. Mode de gestion

Gestion décentralisée partielle via la signature d'une convention de financement avec la République tunisienne sur la base des articles 53c et 56 du Règlement Financier.

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 ci-après.

L'ordonnateur compétent s'assure, par l'utilisation du modèle de convention de financement, 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 programme sera placé sous l'autorité d'un Responsable National (RNP), qui sera désigné par le Ministère du Commerce et du Tourisme, à qui le MPCCI déléguera la gestion du Programme. Une Unité d'Appui au Programme (UAP), dirigée par le RNP, aura pour responsabilité de préparer les Devis Programmes (DP), de préparer les marchés de services et de fournitures, et d'en suivre l'exécution.

La Délégation de l'Union Européenne procédera à l'analyse et l'approbation des DP, à l'approbation des dossiers d'appels d'offres et à l'endossement des contrats selon les modalités ex ante telles que définies ci-après.

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).

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

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 IEPV. 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) IEPV.

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. Si le financement est intégral il faut fournir une justification. 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 de l'Union Européenne.
- 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 applicable au budget général de l'Union Européenne.

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

4.3. Budget et calendrier indicatif

Le bénéficiaire mettra à disposition de l'UAP les locaux nécessaires à la bonne exécution du programme. Le projet sera réalisé en Tunisie et aura une durée opérationnelle de 48 mois à partir de la date de signature de la convention de financement.

Budget indicatif (en millions d'EUR)

La ventilation analytique indicative est la suivante:

Frais de personnel et de fonctionnement pour gestion et coordination de l'UAP (devis – programmes)	2.1
Assistance technique (principalement sur marché de services)	1.7
Expertise technique experts non principaux (principalement sur marché de service)	14
Evaluation et audit	0.4
Visibilité et communication	0.3
Imprévus	1.5
TOTAL	20

4.4. Suivi de l'exécution

L'UAP sous la responsabilité du RNP, contribuera à assurer la mise en œuvre et la gestion du projet. Le RNP fera rapport semestriellement au Comité de pilotage du programme sur les activités réalisées et à réaliser afin de garantir son suivi sur la base des indicateurs de performance établis ex-ante et suivis par le département monitoring de l'UAP, et conformément au cadre logique défini.

4.5. Évaluation et audit

Des évaluations externes seront réalisées par des consultants indépendants recrutés directement par la Commission Européenne : une mission d'évaluation à mi-parcours, une évaluation finale au début de la phase de clôture et éventuellement, une évaluation ex-post.

Des audits externes du programme seront effectués tous les 12 mois par des auditeurs indépendants recrutés directement par la Commission Européenne, ainsi qu'un audit final.

4.6. Communication et visibilité

Un plan d'action détaillé respectant les principes du manuel de visibilité applicable aux actions extérieures sera préparé par le RNP et l'équipe d'assistance technique, avec l'appui de la Délégation de l'Union Européenne. Cette stratégie inclura des ateliers à organiser avec les bénéficiaires potentiels tant pour le lancement du programme que pour son suivi. En outre, des instructions claires pour la mise en place du manuel de visibilité seront données aux partenaires des différentes actions. En ce qui concerne la communication, une stratégie sera définie par le RNP, avec l'appui des experts principaux, et le soutien de la Délégation de l'Union Européenne, incluant publication de brochures, lettres d'information, site web, organisation de séminaires et rencontres, et annonces de presse.