

MICROFICHE



Document du  
Fonds International de Développement Agricole



République tunisienne  
Evaluation du programme du pays  
Rapport d'évaluation

Novembre 2003  
Rapport N° 1422-TN

Photo sur page de couverture:  
République tunisienne

Les projets devraient prendre en compte les rôles, les contraintes et les besoins spécifiques des femmes et des hommes à tous les stades de la conception et de l'exécution.

Source: FIDA – Photolibrary

**République tunisienne**  
**Evaluation du programme du pays**

**Table des matières**

|  |              |
|--|--------------|
| <b>Sigles et acronymes</b>   | <b>iii</b>   |
| <b>Liste de projets</b>  | <b>iii</b>   |
| <b>Cartes</b>  | <b>v</b>     |
| <b>Accord Conclusif</b>  | <b>vii</b>   |
| <b>Agreement at Completion Point</b>   | <b>xiii</b>  |
| <b>Résumé Exécutif</b>   | <b>xvii</b>  |
| <b>Executive Summary</b>   | <b>xxvii</b> |
| <br>   |              |
| <b>I OBJECTIFS ET METHODOLOGIE DE L'EVALUATION</b>   | <b>1</b>     |
| <br>   |              |
| <b>II LA COOPERATION DU FIDA DANS LE CONTEXTE DES POLITIQUES ET DU DEVELOPPEMENT DE LA TUNISIE</b>   | <b>3</b>     |
| A. Le contexte économique et la réduction des inégalités   | 3            |
| B. Evolution du secteur agricole   | 3            |
| C. Le programme de coopération FIDA-Tunisie  | 4            |
| <br>   |              |
| <b>III BILAN DES PRINCIPAUX RESULTATS</b>  | <b>9</b>     |
| <br>   |              |
| <b>IV IMPACT ET DURABILITE</b>   | <b>13</b>    |
| A. Les approches mises en œuvre ont-elles permis d'atteindre les plus vulnérables et de faciliter leur intégration au tissu social et économique ?     | 13           |
| B. Quel a été l'impact des projets sur l'amélioration des conditions de vie des femmes et leur participation au développement ?                        | 15           |
| C. Les approches participatives ont-elles permis de susciter des organisations rurales pérennes et des investissements durables ?                      | 17           |
| D. Les projets ont-ils su s'adapter aux contraintes des zones à faible pluviométrie ?  | 21           |
| E. Les projets ont-ils pu générer des dynamiques de développement économique durables ?  | 25           |
| F. L'approche de développement agricole intégré constitue-t-elle un modèle approprié pour atteindre les objectifs des projets cofinancés par le FIDA ? | 28           |
| <br>   |              |
| <b>V ORGANISATION ET GESTION: COMMENT LES MONTAGES INSTITUTIONNELS ET LES MODALITES D'EXECUTION DES PROJETS ONT-ILS AFFECTE LEUR PERFORMANCE ?</b>     | <b>31</b>    |
| <br>   |              |
| <b>VI CONTRIBUTION DES PROJETS AUX POLITIQUES ET PLANS DE DEVELOPPEMENT NATIONAUX</b>  | <b>37</b>    |
| <br>   |              |
| <b>VII PRINCIPALES CONCLUSIONS ET ENSEIGNEMENTS</b>  | <b>39</b>    |
| A. Ciblage, lutte contre la pauvreté et dynamiques économiques   | 39           |
| B. Intégrer la promotion des femmes  | 40           |
| C. Une meilleure adaptation aux spécificités locales   | 40           |
| D. Une majeure participation des acteurs   | 41           |
| E. Augmentation des revenus, création de valeur ajoutée et développement local   | 41           |
| F. Vers des montages institutionnels ouverts aux acteurs du développement local  | 42           |
| <br>   |              |
| <b>VIII RECOMMANDATIONS</b>  | <b>45</b>    |
| A. Cadre Strategique General   | 45           |
| B. Modalites d' execution  | 49           |

## **Appendices**

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| Appendice 1 : Document d'orientation | 53 |
| Appendice 2 : Résultats du projet    | 61 |

## **Annexes \***

|           |  |
|-----------|--|
| Annexe 1: | Les groupes cible                                      |
| Annexe 2: | L'approche des projets de développement intégré (PDAI) |
| Annexe 3: | Montages institutionnels                               |
| Annexe 4: | Participation et organisations rurales                 |
| Annexe 5: | Développement agricole                                 |
| Annexe 6: | Développement économique                               |

\* Les Annexes sont disponibles sur demande au Bureau de l'évaluation du FIDA ([evaluation@ifad.org](mailto:evaluation@ifad.org))

## SIGLES ET ACRONYMES

|          |   |
|----------|---|
| AFD      | Agence française de développement                                       |
| AIC      | Associations d'intérêt collectif  |
| AVFA     | Agence de vulgarisation et de formation agricole                        |
| BAD      | Banque africaine de développement                                       |
| BID      | Banque islamique de développement                                       |
| BTS      | Banque tunisienne de solidarité   |
| CCDI     | Comité consultatif de développement de l'imadat                         |
| CCDD     | Comité consultatif de développement de la délégation                    |
| CES      | Conservation des eaux et des sols                                       |
| COSOP    | Document des opportunités stratégiques de pays                          |
| CRDA     | Commissariat régional au développement agricole                         |
| DGFOP    | Direction générale du financement et des organisations professionnelles |
| EPIDEL   | Expériences pilote de développement local                               |
| FADES    | Fonds arabe pour le développement économique et social                  |
| GDA      | Groupement de développement agricole                                    |
| NENA     | Proche-Orient et Afrique du Nord du FIDA                                |
| ODESYANO | Office de développement sylvo-pastoral du Nord-Ouest                    |
| OPEP     | Organisation des pays exportateurs de pétrole                           |
| PAM      | Programme alimentaire mondial   |
| PDI      | Programme de développement intégré                                      |
| PDRI     | Programme de développement régional intégré                             |
| PDUI     | Programme de développement urbain intégré                               |
| UGP      | Unité de gestion du projet  |
| UNOPS    | Bureau des Nations Unies pour les services aux projets                  |
| USAID    | Agence américaine d'aide au développement                               |
| UST      | Unités socio-territoriales  |

## LISTE DES PROJETS

|          |   |
|----------|---|
| 059-TN : | Projet pour le développement des exploitations au Kef et Siliana      |
| 139-TN : | Projet d'irrigation Sidi Bouzid                                       |
| 175-TN : | Projet de développement de l'agriculture en sec à Sidi Bouzid         |
| 227-TN : | Projet pilote pour développement intégré bassin versant Oued Mellegue |
| 298-TN : | Développement agriculture et pêche dans le Plateau Sidi M'hadheb      |
| 348-TN : | Projet de développement agricole intégré de Kairouan                  |
| 394-TN : | Projet de développement agricole intégré de Siliana                   |
| 499-TN : | Projet de développement agricole intégré de Zaghouan                  |
| 593-TN : | Développement agro-pastoral et promotion initiatives local sud-est    |

5

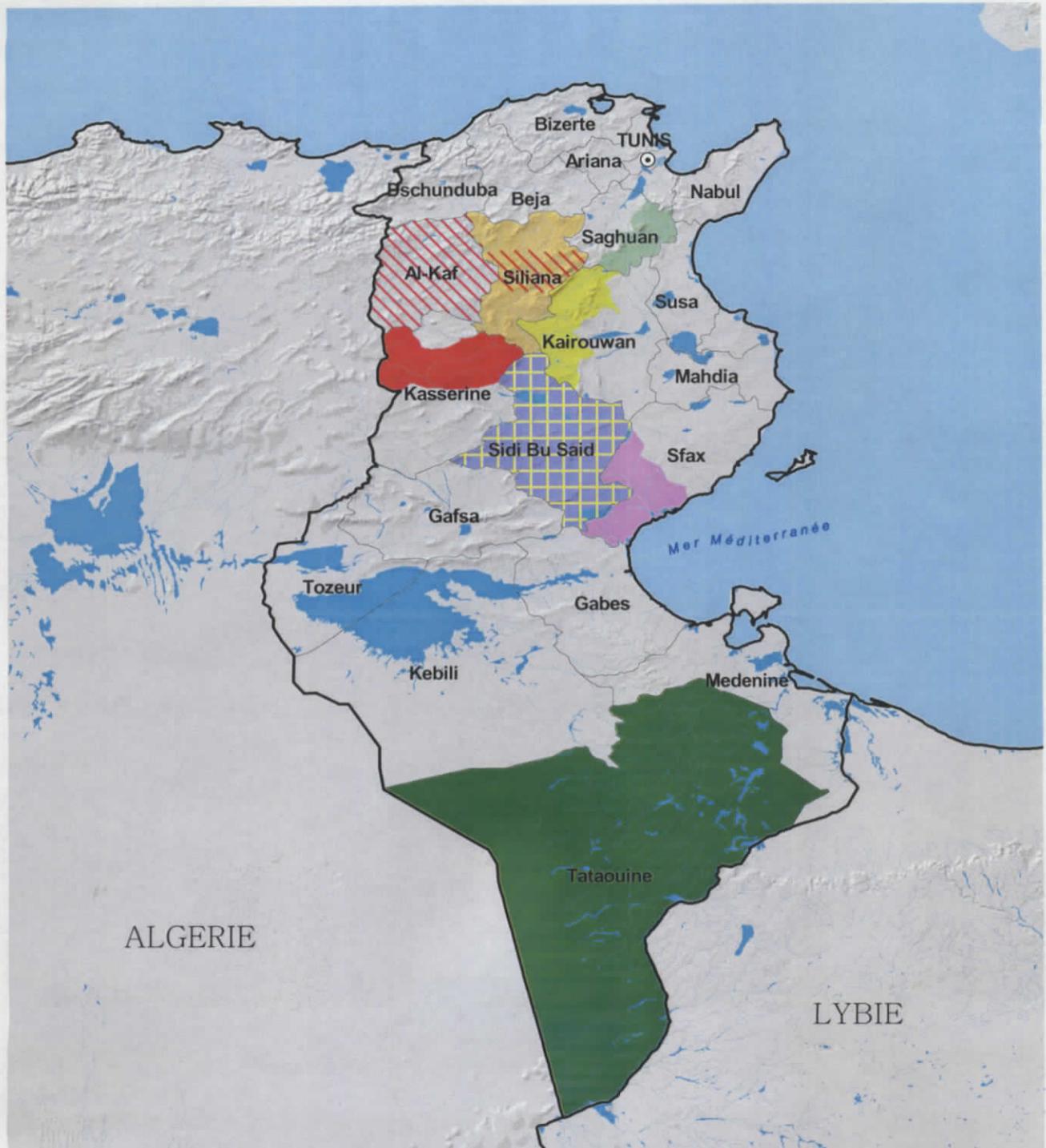
## TUNISIE - EVALUATION DU PROGRAMME DE PAYS



LEGEND

|                          |  |  |  |
|--------------------------|--|--|--|
| ● Capitale               |  059-TN |  227-TN |  394-TN |
| ∨ Limites nationales     |  139-TN |  298-TN |  499-TN |
| ⋈ Limites de gouvernorat |  175-TN |  348-TN |  593-TN |

Les noms des projets ci-dessus figurent dans le présent rapport après la section "Acronymes"



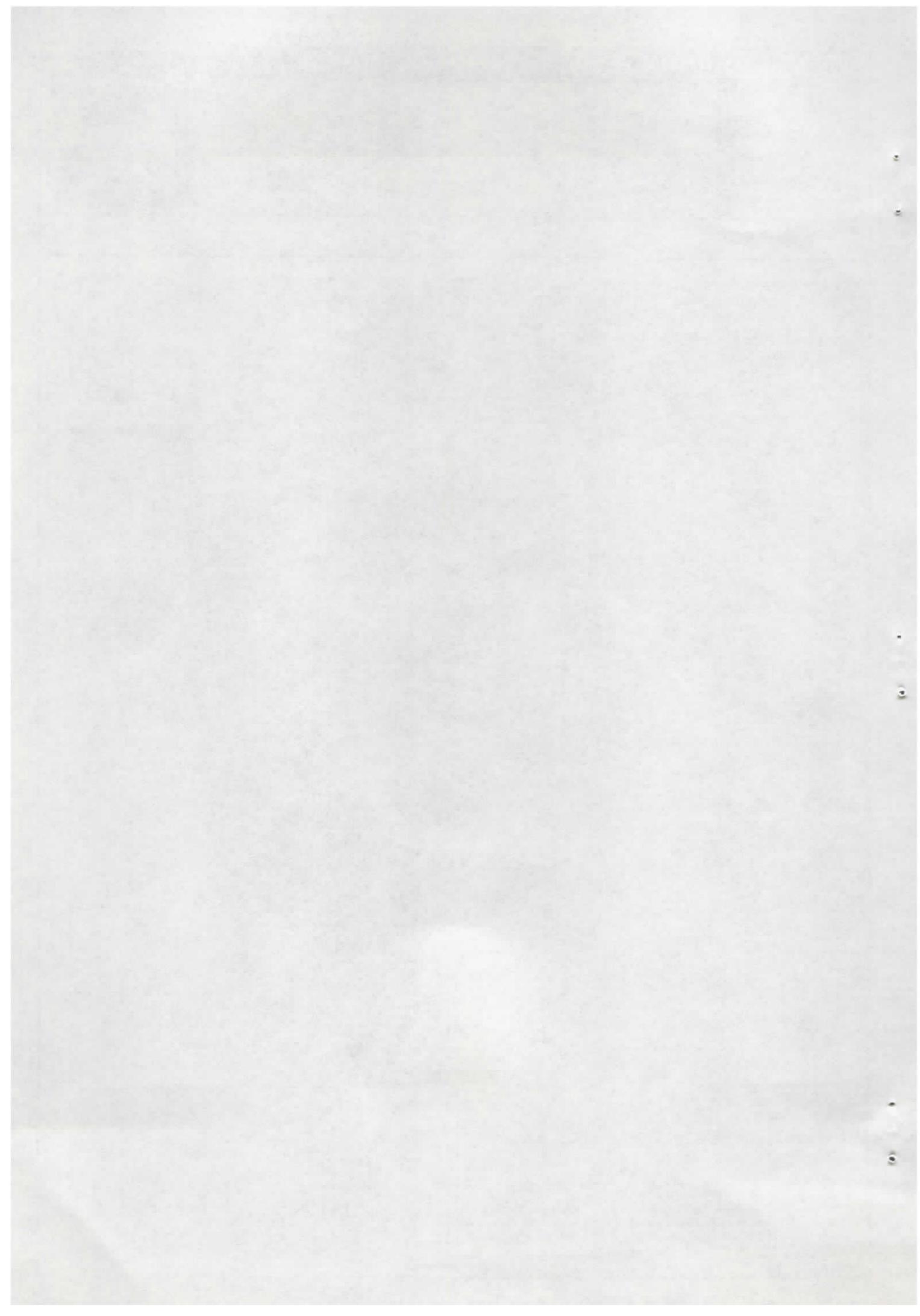
ALGERIE

LYBIE

Kilometers  
0 100 200 300 400 500 600 700



Les appellations figurant sur cette carte et sa représentation graphique ne constituent en aucun cas une prise de position du FIDA quant au tracé des frontières ou limites, ou aux autorités de tutelle des territoires considérés



## RÉPUBLIQUE TUNISIENNE

### EVALUATION DU PROGRAMME DU PAYS

#### ACCORD CONCLUSIF<sup>1</sup>

1. A la demande du Gouvernement, le FIDA a entrepris une évaluation de son programme de coopération avec la Tunisie. Un partenariat clé d'évaluation du programme regroupant des représentants des différentes parties intéressées, a été constitué en septembre 2002 et un Document d'orientation de l'évaluation du programme, précisant les objectifs et la méthodologie de l'évaluation a été élaboré. L'évaluation a été conduite en octobre et novembre 2002. Un atelier de validation, organisé les 8 et 9 juillet 2003, a permis d'en discuter les principaux aspects. L'accord conclusif présente les conclusions et recommandations qui ont recueilli le consensus des membres du partenariat clé, ainsi que les mesures de suivi qu'ils se sont engagés à mettre en œuvre.

#### Principales recommandations et suites à donner

2. **Concentration des activités dans les zones défavorisées et en favorisant les populations vulnérables, dans un contexte de gestion durable des ressources naturelles:** les investissements cofinancés par le FIDA ont été concentrés sur les régions défavorisées de l'axe centre-sud, où ils ont permis d'atténuer certaines contraintes en favorisant une majorité de petits exploitants. Certaines zones restent cependant confrontées à la dégradation des ressources naturelles, à une faible insertion dans le tissu économique et au développement limité des organisations de base. Par ailleurs, les critères de sélection des bénéficiaires se sont révélés peu opérants en matière de ciblage des plus pauvres.

**Recommandation:** le FIDA devrait continuer à concentrer ses activités sur les zones les plus défavorisées. Les approches utilisées doivent mettre l'accent sur les populations les plus vulnérables, qui sont le centre d'intérêt principal, tout en acceptant, par souci de dynamique de développement intégrée et d'interrelation entre les différentes couches de population, que les actions s'adressent également à d'autres acteurs locaux. Les plus pauvres devraient être spécifiquement ciblés à travers une offre de produits adaptés à leurs contraintes particulières.

**Suite à donner:** la nouvelle stratégie du FIDA définira l'approche participative nécessaire pour mieux caractériser la pauvreté rurale, les modes d'existence et les attentes des groupes cibles les plus vulnérables, ainsi que les appuis dont ils ont besoin pour assurer leur participation à un processus de développement local durable, y compris dans le domaine extra-agricole. Cette approche associera aussi les autres acteurs locaux (organisations socio- professionnelles, administrations déconcentrées, banques, ONG), notamment en vue de la définition d'appuis spécifiques.

3. **Innovation et dialogue sur les politiques:** les projets cofinancés par le FIDA ont apporté une contribution directe à la mise en œuvre des politiques nationales, dans le cadre desquels ils se sont fidèlement inscrits. Ils ont aussi été porteurs d'innovations, soit directement, soit indirectement en contribuant à la mise en œuvre d'approches nouvelles initiées par d'autres.

<sup>1</sup> L'Accord Conclusif a été signé par: M. Abdallah Mallek, Directeur général des investissements et des organismes professionnels, Ministère de l'agriculture et de l'environnement; M. Kamel Ben Rejeb, Directeur, Ministère du développement économique et de la Coopération extérieure; M. Hamdi Mohamed Akrami, Commissaire régional au développement agricole du gouvernorat de Kairouan; M. Maamri Akremi, Directeur exécutif de la Fondation tunisienne pour le développement communautaire (FTDC), remplacé par M. Hassouna Namouchi, Président de la FTDC; Mme Mervet Badawi, Directeur du Département technique, FADES; M. Ali Bastos, Ingénieur conseiller, FADES; M. Abdelmajid Slama, Directeur de la Division Proche-Orient et Afrique du Nord, FIDA; M. Khalid El Harizi, Chargé du portefeuille de pays, FIDA, remplacé par Mme Rasha Omar. Ce processus a été facilité par le Bureau de l'évaluation du FIDA.

**Recommandation:** le FIDA devrait poursuivre sa politique d'affectation de ressources financières des projets au développement d'approches innovatrices qui puissent être répliquées à plus large échelle et contribuer au développement des politiques nationales. A cet effet, les dispositifs de projets devraient articuler plus étroitement le niveau opérationnel des projets et le niveau central de définition des politiques.

**Suite à donner:** le FIDA et le Gouvernement définiront avec précision dans la future stratégie pour la Tunisie les objectifs poursuivis en matière d'innovation ainsi que les mécanismes par lesquels les résultats de l'expérimentation d'approches nouvelles pourront être capitalisés et diffusés au niveau central. Ces mécanismes reposeront sur une meilleure prise en compte de l'environnement institutionnel, ainsi que sur des systèmes de suivi-évaluation facilitant le pilotage des expérimentations et la capitalisation des acquis méthodologiques.

**4. Replacer l'accroissement des revenus et l'amélioration des conditions de vie des plus défavorisés au centre des stratégies d'intervention:** les régions d'intervention sont caractérisées par une variété de contraintes et souvent un faible potentiel agricole. L'agriculture ne constitue pas la source principale des revenus des ménages les plus pauvres et ne peut constituer le fondement unique du développement de ces régions. Cependant, les projets ont eu la tendance de mettre en œuvre une offre de prestations standardisées centrées sur l'agriculture, qui n'a pas toujours été adaptée aux besoins spécifiques et divers des petites exploitations en situation difficile.

**Recommandation:** l'accroissement des revenus et l'amélioration des conditions de vie devraient être replacés au centre des stratégies d'intervention, en accord avec les objectifs et les stratégies des populations. Ces deux impératifs nécessitent: (i) de sortir du cadre exclusif de l'agriculture; et (ii) de s'adapter de façon flexible à la demande et aux besoins des acteurs locaux.

**Suite à donner:** le FIDA et le Gouvernement centreront la nouvelle stratégie sur l'accroissement des revenus des groupes cibles et la valorisation de tous les potentiels disponibles, agricoles et extra-agricoles. Ils adopteront, en concertation avec les acteurs locaux, les principes de nature à garantir la flexibilité des interventions futures et leur adaptation aux stratégies et aux spécificités locales, tels qu'ils sont esquissés ci-après. Dans la formulation de chaque futur projet, le FIDA et le Gouvernement conduiront une étude pour analyser et appréhender les stratégies et les attentes des populations dans la zone d'intervention, et en particulier celles des populations les plus vulnérables. Ils identifieront les contraintes et les possibilités de création de revenus et d'emplois dans tous les secteurs et proposeront, en concertation avec les acteurs locaux, les modes d'intervention les plus adaptés. Cette étude sera étendue aux zones touchées par les projets cofinancés par le FIDA pour identifier les actions complémentaires permettant de mettre en œuvre cette orientation stratégique dans les projets en cours.

**5. Instruments d'accompagnement des initiatives locales:** les expériences des projets en cours, en particulier du projet de Siliana, ont montré qu'il existe un réel potentiel de développement de micro-projets même dans les zones pauvres, mais que des instruments d'accompagnement des initiatives locales doivent être mis en place.

**Recommandation:** des instruments d'accompagnement des initiatives locales et des activités productives, adaptés aux spécificités des zones d'intervention et tenant compte de l'environnement institutionnel et économique existant, devront être mis en place, en particulier dans les domaines suivants: financement des investissements privés, appui-conseil aux promoteurs de projets productifs, appui au renforcement des compétences des acteurs ruraux et au développement des partenariats, recherche-développement, et éventuellement financement des investissements publics décentralisés.

**Suite à donner:** dans le cadre de la formulation de chaque nouveau projet, le FIDA et le Gouvernement conduiront une étude spécifique dans la zone d'intervention sur la promotion des initiatives locales. Celle-ci analysera les obstacles rencontrés par les promoteurs ruraux dans l'accès au financement et aux mesures d'accompagnement pour le montage et la mise en œuvre des projets. Cette analyse servira aussi de base pour concevoir un cadre d'accompagnement pour la promotion des

activités génératrices de revenus. En outre, le FIDA et le Gouvernement analyseront, conjointement avec les acteurs locaux, l'opportunité, et le cas échéant, les principales modalités de développement d'autres instruments d'accompagnement des initiatives locales.

**6. Ancrage des projets dans l'environnement économique et institutionnel et responsabilisation des acteurs locaux :** les projets ont permis d'améliorer les revenus agricoles et, en faisant une place croissante aux approches participatives, d'initier une culture de dialogue entre l'administration et les agriculteurs. S'ils se sont fidèlement inscrits dans le cadre des politiques agricoles, ils ont été insuffisamment ancrés dans l'environnement économique et institutionnel régional, ce qui a limité les synergies et les effets d'entraînement. En particulier, ils se sont concentrés sur les investissements agricoles traditionnels et la conservation des ressources naturelles, qui ont été principalement programmés par les CRDA, avec une participation limitée des exploitants et des autres acteurs locaux, sauf au sein des micro-zones.

**Recommandation:** les dispositifs de projets devraient mieux s'inscrire dans l'environnement économique et institutionnel existant, de façon à valoriser au mieux les potentiels disponibles, à faciliter l'intégration des petits producteurs dans les économies, à mobiliser toutes les compétences et les ressources locales, et, *in fine*, à assurer la durabilité des investissements consentis. Les acteurs locaux devraient être appuyés pour élaborer des stratégies fondées sur une vision intégrée du développement du territoire et à participer à la programmation, à la mise en œuvre et au suivi des activités.

**Suite à donner:** le FIDA et le Gouvernement définiront dans la nouvelle stratégie, et de façon plus approfondie dans les projets à venir, les mécanismes qui permettront de développer la concertation et les partenariats avec les acteurs locaux, de renforcer les organisations sectorielles et professionnelles, et d'améliorer la connaissance des marchés pour identifier les possibilités de commercialisation les plus prometteuses. Ils examineront les conditions et les mécanismes nécessaires pour associer les Conseils locaux de développement dans la définition, la mise en œuvre et le suivi de stratégies de développement local.

**7. Elargissement des montages institutionnels aux différents acteurs locaux:** les montages organisationnels des projets ont suivi de près les transformations institutionnelles, les CRDA devenant la principale institution responsable de la mise en œuvre des projets. L'incorporation croissante des unités de projet aux CRDA a favorisé l'intégration des activités des projets dans les programmes réguliers des arrondissements techniques. Cependant, l'organisation verticale des CRDA et l'insuffisance des mécanismes de concertation internes et externes ont conduit à un cloisonnement des interventions, tandis que les innovations méthodologiques apportées par les projets dans des domaines échappant à la compartimentation sectorielle ont été peu intégrées par les CRDA.

**Recommandation:** pour consolider l'élargissement des approches et des interventions, ainsi que la généralisation des démarches participatives, les futurs projets devraient être basés sur la participation, le partenariat et la concertation avec les divers acteurs locaux (organisations socio-professionnelles, ministères techniques, secteur privé, institutions financières, ONG...). Ils devraient distinguer trois niveaux d'intervention suivant les types d'investissements et d'activités: un niveau de proximité (par exemple unité socio-territoriale, imadat...), un niveau de concertation correspondant à la délégation (Conseil de développement local élargi) et un niveau correspondant à la région. Ils devraient aussi être étroitement liés au niveau central d'élaboration des politiques, de façon à exploiter au mieux les innovations qu'ils auront développées. Les futurs montages institutionnels devront être adaptés à ces fonctions. A cet effet, ils devront: (i) se fonder sur une analyse détaillée des organisations et des capacités institutionnelles des différents acteurs concernés; (ii) définir les responsabilités des différents acteurs; (iii) identifier les appuis institutionnels nécessaires pour permettre la mise en œuvre de ces responsabilités, ainsi que pour assurer une meilleure coordination au sein des CRDA et des équipes de projets. Par ailleurs, un cadre propice à la participation des ONG devra être recherché.

**Suite à donner:** dans le cadre de la préparation de la nouvelle stratégie, le FIDA et le Gouvernement définiront, sur la base d'une analyse institutionnelle approfondie, les montages institutionnels les mieux à même de renforcer la participation des acteurs locaux, de développer la concertation et les partenariats aux niveaux local et régional, et d'assurer la capitalisation des approches nouvelles au niveau national.

8. **Dispositifs de projets ouverts.** La formulation rigide des dispositifs de projets s'est révélée peu compatible avec les approches participatives, dont elle a gêné le développement, et peu adaptée à un environnement diversifié et changeant.

**Recommandation:** en vue de faciliter et de renforcer la participation des acteurs locaux à la programmation des activités, ainsi que d'assurer une meilleure capacité d'adaptation aux spécificités locales, les dispositifs de projet devront: (i) prévoir des durées compatibles avec les approches participatives et avec un taux de rentabilité acceptable; (ii) s'appliquer à des zones géographiques plus petites que par le passé; (iii) contenir des programmes indicatifs et flexibles; (iv) fixer les règles sur la base desquelles les activités seront identifiées et programmées par les acteurs locaux au fur et à mesure du déroulement du projet, et dont le financement sera assuré par le FIDA ou recherché auprès d'autres sources. Des mécanismes de gestion souples devront être prévus tant du côté du FIDA que de l'administration, notamment en matière de passation des marchés et de décaissement.

**Suite à donner:** le FIDA et le Gouvernement définiront dans la future stratégie le processus et le canevas de formulation à utiliser pour la préparation des projets, qui puissent assurer la pleine participation des acteurs locaux et l'adaptation des interventions à la diversité des spécificités locales. Le canevas comprendra un cadre d'intervention, une description des méthodes, et des instruments d'intervention.

9. **Renforcement des capacités des femmes et des jeunes :** les projets ont contribué à l'amélioration des conditions de vie des femmes à travers les activités ouvertes à toute la population. Bien que le rôle majeur tenu par les femmes dans la conduite des exploitations soit largement reconnu, les projets se sont cependant peu intéressés à leurs contraintes spécifiques (notamment en matière de formation et d'accès aux moyens de production), si ce n'est dans le cadre de composantes réservées, au budget réduit et à l'impact limité.

**Recommandation:** les futurs projets devraient prendre en compte les rôles et les besoins spécifiques des femmes et des hommes à tous les stades de la conception et de l'exécution, et devraient définir des objectifs clairs en matière de participation et d'intégration des femmes et des jeunes aux dynamiques de développement local, notamment en ce qui concerne l'accès à la vulgarisation, à l'appui-conseil et aux moyens de financement, la participation aux organisations rurales et aux organes de concertation locale et le renforcement des capacités. Si des activités particulières apparaissent nécessaires pour répondre à des contraintes qui leur sont propres ou pour leur permettre de participer sur un pied d'égalité, elles devraient s'inscrire dans une stratégie globale d'intégration des femmes et des jeunes dans toutes les activités proposées.

**Suite à donner:** dans le cadre de la nouvelle stratégie, le FIDA, en collaboration avec le Gouvernement et les autres partenaires concernés définira les mesures de nature à favoriser une meilleure intégration et un meilleur encadrement des femmes et des jeunes.

10. **Appui à la mise en œuvre des projets:** alors que les projets visaient la promotion d'approches nouvelles et peu connues des équipes de projet et des personnels des CRDA, ils n'ont pas été toujours accompagnés de moyens d'appui suffisants.

**Recommandation:** pour mettre en œuvre les orientations les plus novatrices, les projets devraient disposer de moyens d'appui diversifiés, comprenant: (i) des ressources humaines compétentes, identifiées sur la base d'une analyse institutionnelle préalable, et adaptées, en quantité et en qualité, aux exigences de l'approche, à la dimension et aux capacités de financement des projets; (ii) des

programmes de formation fondés sur une évaluation des capacités existantes; (iii) la possibilité de recourir à une assistance méthodologique et technique; (iv) des systèmes de suivi-évaluation servant d'instruments de pilotage et de capitalisation, portant sur le suivi des réalisations physiques et financières, ainsi que sur l'évaluation de leurs effets (notamment sur les groupes plus vulnérables), et associant les acteurs locaux à leur définition et à leur mise en œuvre; (v) des missions de supervision régulières, disposant des compétences appropriées et couvrant toutes les dimensions du suivi, y compris méthodologique et technique et fondées, elles aussi, sur la concertation et le partenariat; (vi) des manuels de mise en œuvre; (vii) des missions d'évaluation à mi-parcours systématiques.

**Suite à donner:** le FIDA et le Gouvernement préciseront dans la future stratégie les moyens d'appui à la mise en œuvre des approches nouvelles qui devront être prévus dans les futurs projets. Le FIDA et le Gouvernement incluront les ressources nécessaires au renforcement de la capacité nationale de mise en œuvre des projets. Par ailleurs, le FIDA veillera à ce que pour chaque projet, un programme adéquat de supervision et de suivi, ainsi qu'une contribution à l'appui à l'exécution soient assurés. En particulier, le FIDA détaillera pour chaque projet, dans l'accord avec l'institution coopérante l'objet détaillé de la supervision, y compris dans les domaines méthodologiques et techniques, ainsi que la fréquence et la durée des missions de supervision.



## REPUBLIC OF TUNISIA

### COUNTRY PROGRAMME EVALUATION

#### AGREEMENT AT COMPLETION POINT<sup>1</sup>

1. At the request of the Tunisian Government, IFAD undertook an evaluation of its cooperation programme with Tunisia. A core learning partnership comprising representatives of the various stakeholders was set up in September 2002 to guide the evaluation process. An Approach Paper was then drafted spelling out the evaluation objectives and methodology. The evaluation fieldwork followed in Oct-Nov. 2002. A Round Table workshop was held from 8 to 9 July 2003 to conclude the evaluation exercise. During the Round Table participants discussed the evaluation findings and recommendations. They also reviewed and finalised this Agreement at Completion Point. This agreement contains the conclusions and recommendations reached, through consensus, by the members of the core learning partnership. It also contains follow-up measures they pledged to implement.

#### Main Recommendations and Agreed Follow-Up

2. **Focus on disadvantaged areas in favour of vulnerable sectors of the population in a context of sustainable natural resource management:** the IFAD co-financed investments concentrated on the disadvantaged central and southern areas of the country, where they could ease certain constraints and favour the largest number of smallholders. Despite this, some areas still face natural resource degradation, weak economic integration and limited development of grass-roots organizations. Additionally, the beneficiary selection criteria they used proved fairly ineffective in terms of targeting the very poorest.

**Recommendation:** IFAD should continue to focus its activities on the least advantaged areas. Approaches should stress the most vulnerable as they are the core focus, but at the same time accept that action should also address other local stakeholders in the interests of integrated development and interaction among the various sectors of the total population. The very poorest should be specifically targeted via a investments and services specifically adapted to their particular constraints.

**Agreed follow-up:** the new IFAD strategy will define a participatory approach to best define the rural poverty status, means of subsistence, and expectations of the most vulnerable target groups, together with the support they feel that they need in order to participate in a process of sustainable local development in agricultural and non-agricultural domains. The approach will bring together other local stakeholders such as the social and trade associations, decentralized administrations, banks and NGOs – especially for defining specific forms of support.

3. **Policy innovation and dialogue:** IFAD co-financed projects have made a direct contribution to the implementation of national policies, with which they are fully integrated. They have also introduced innovations, sometimes directly and sometimes indirectly, by helping to implement new approaches by other stakeholders.

---

<sup>1</sup> The Agreement at Completion Point was signed by: Mr. Abdallah Mallek, General-Director of Investment and Occupational Organizations at the Ministry of Agriculture and the Environment; Mr Kamel Ben Rejeb, Director, Ministry of Economic Development and External Cooperation; Mr Hamdi Mohamed Akrami, Regional Commissioner for Agricultural Development of the Governorate of Kairouan; Mr Maamri Akremi, Executive Director of the Tunisian Foundation for Community Development (FTCD), replaced by Mr Hassouna Namouch, President of the FTCD; Ms Mervet Badawi, Director of the Technical Department at FADES; Mr Ali Bastos, Advisory Expert at FADES; Mr Abdelmajid Slama, Director of the Near East and North Africa Division, IFAD, and; Mr Khalid El Harizi, Country Portfolio Manager, IFAD, replaced by Ms Rasha Omar. The Agreement at Completion Point process was facilitated by OE.

**Recommendation:** IFAD should pursue its policy of allocating financial resources to innovative-approach development projects which can be more widely replicated and contribute to national policy development. Here, project planning should more clearly spell out innovation at project operational levels and eventual links to central level policy definition.

**Agreed follow-up:** IFAD and the Government will clearly define innovation objectives in the next country strategy. They will also define the mechanisms for capitalizing upon and disseminating the results of the experimental new approaches at the central level. Such mechanisms will be based on a better understanding of the institutional environment and better M & E systems created to facilitate the realisation of these experimental approaches and capitalisation of the methods used and results obtained.

4. **Income-enhancement and better living conditions for the least advantaged as the focus of intervention strategies:** the areas where projects intervene typically face a range of environmental and social constraints and agricultural potential is often quite weak. Agriculture is not the main source of income for the poorest households and cannot comprise the sole basis for development in these areas. Despite this, projects tend to implement a range of agriculture-based, standardized services not always suited to the specific and varied needs of smallholders in difficulty.

**Recommendations:** increased incomes and improved living conditions should again become the core focus of intervention strategies, in line with the objectives and strategies of the target population. These two imperatives imply: (i) not excluding categories other than agriculture, and, (ii) adapting flexibly to the demands and needs of local stakeholders.

**Agreed follow-up:** IFAD and the Government will focus the new strategy on raising incomes for target groups, and enhancing the full available agricultural and non-agricultural potential. In coordination with local stakeholders, they will adopt principles designed to guarantee the flexibility of future interventions and their adaptation to local conditions and strategies as outlined above. In formulating each future project, IFAD and the Government will make a survey reviewing and pinpointing the strategies and expectations of people in the target area, especially the most vulnerable. They will identify the constraints and opportunities for job and income-generation in all sectors, and, in coordination with the local stakeholders, will suggest the most appropriate forms of intervention. This survey will be extended to all areas reached by IFAD-co-financed projects to identify complementary action to incorporate this strategy orientation into ongoing projects.

5. **Support measures for local initiatives:** The experience of ongoing projects, especially the Siliana project, has revealed a genuine development potential for micro-projects, even in poor areas, but support measures for local initiatives are needed.

**Recommendation:** support measures for local initiatives and productive activities adapted to the specifics of intervention areas and mindful of the existing economic and institutional environment are needed. This specifically involves financing private investment, advice and support to productive project entrepreneurs, support for rural stakeholder capacity-building, support for partnership development, for research and, perhaps, financing decentralized public investment.

**Agreed follow-up:** In the formulation of each new project, IFAD and the Government specifically review the promotion of local initiatives within the zone of intervention, and the main stumbling-blocks for rural entrepreneurs in accessing financing and support measures for setting up and implementing projects. The review will also constitute the basis for the design of a support framework for income-generating activities. IFAD and the Government will jointly review with local stakeholders whether or not to develop other support measures for local initiatives and, if so, how.

6. **Anchoring projects in the economic and institutional environment and local stakeholder responsibility:** the projects have helped to boost farm income, whilst fostering new habits of

farmer/government dialogue through the increasing prominence of the participatory approach. Though the projects faithfully reflect national agricultural policies, there has been a certain failure to anchor them within regional economic and institutional frameworks. This has hindered interaction and any possible snowball effect. Specifically, there has been a focus on traditional agricultural investments and natural resource conservation, mainly planned by the CRDA, with little participation by farmers and other local stakeholders, except inside the micro-zones.

**Recommendations:** project planning should be more firmly rooted in the existing economic and environmental environment, capitalizing upon available potential, fostering the integration of small entrepreneurs and smallholders in the economy, mobilising local resources and skills, and, in the long run, ensuring that investments prove sustainable. Local stakeholders should receive support in preparing strategies based on a holistic vision of land use development, enabling them to take part in project planning, implementation and monitoring activities.

**Agreed follow-up:** IFAD and the Government will define the new strategy and, to a greater extent, the mechanisms, to allow future projects to develop cooperation and partnerships with local stakeholders, strengthen the sectoral and trade associations, and gain insight into markets, identifying the most promising marketing opportunities. They will look at the conditions and mechanisms needed to involve local development councils in the process of devising, implementing and monitoring local development strategies.

7. **Extending institutional arrangements to the various local stakeholders:** the organizational framework of these projects has closely followed government institutional changes, with the CRDA having become the main institution responsible for project implementation. The increasing incorporation of project units into the CRDA has favoured the incorporation of project activities into the regular programmes of their technical sections. The vertical organization of the CRDA, together with weak internal and external mechanisms for coordination, has tended to compartmentalize operations. Whereas the CRDA have made little use of the methodological innovations contributed by the projects in domains not covered by these compartmentalised technical sections.

**Recommendation:** to consolidate the expansion of these approaches and interventions, and the participatory approach in general, future projects should be based on participation, partnership and cooperation with the various local stakeholders such as the social and trade associations, technical ministries, the private sector, financing institutions, and NGOs. Three levels of intervention are recommended depending on investments and activities. One level should be based on close proximity, such as the social/territorial unit or *imadat*. A second would be the *délégation* – the expanded local development council, and a third would correspond to the region. Intervention should also be closely linked to central policy formulation to make the most of any new innovations developed. Future institutional arrangements should be adapted to these functions. They should therefore: (i) be based on a detailed analysis of the organizations and institutional capacities of the various stakeholders; (ii) define the responsibilities of the stakeholders involved, and, (iii) identify the institutional support needed to implement these responsibilities and to ensure better coordination of the CRDA and project teams. A suitable framework for NGO participation should also be sought.

**Agreed follow-up:** in preparing the new strategy, IFAD and the Government will define the best institutional arrangements to boost local stakeholder participation, develop local and regional coordination and partnerships, and ensure capitalization of the new approaches at the national level, based on an in-depth institutional review.

8. **Open project mechanisms.** Strictly formulated project planning has proved incompatible with the participatory approach, hindering its development and responding poorly to a diversified and changing environment.

**Recommendation:** to facilitate and boost the participation of local stakeholders in project planning and ensure project mechanisms are best tailored to local conditions, projects should (i) set work

programmes to be more compatible with the participatory approach, while maintaining cost-effectiveness, (ii) address smaller geographic areas than in the past, (iii) make programmes indicative and more flexible, (iv) include a set of rules for local stakeholders to follow in identifying and planning activities as and when the project unfolds, with financing ensured by IFAD or sought from other sources. Flexible management mechanisms for IFAD and government administration will also be needed, especially for procurement and disbursement.

**Agreed follow-up:** IFAD and the Government will define the process and outline the broad picture of project formulation so as to ensure full participation by local stakeholders and the best possible adaptation to local conditions. This will include a framework for intervention, and a description of the methods and means of intervention.

9. **Capacity-building for women and young people.** The projects have helped to improve women's living conditions through activities open to everyone. However, despite the fact that the major role of women in running farms is widely recognized, these projects have shown little interest in women's special constraints, especially those concerning training and input access, other than through very narrow project components with low budgets and limited-impact.

**Recommendation:** future projects should consider the specific roles and needs of men and women at all stages of project design and execution, setting forth clear objectives concerning the integration and participation of women, and young people, in local development dynamics, especially with reference to access to extension, advisory and support services, training, sources of financing, and participation in rural organizations and local cooperation agencies. An overall strategy of for integrating women and young people will be adopted to allow them to participate in projects on an equal footing and – where necessary - to overcome constraints that are specific to them.

**Agreed follow-up:** in the context of the new country strategy, IFAD, in collaboration with the Government and other partners, will devise measures designed to enhance the integration and preparedness of women and young people.

10. **Support to project implementation:** the projects did aim to promote approaches which were new and unfamiliar to the project teams and CRDA staff, but sometimes failed to include the necessary backstopping.

**Recommendation:** if projects are to implement the most innovative approaches, they will need diversified support mechanisms, including (i) competent staff, identified on the basis of a prior institutional review and suited, in numbers and skills, to the demands of the project's approach, size and available financing; (ii) training programmes based on an evaluation of existing capacities; (iii) recourse to technical and methodological assistance; (iv) M & E systems instrumental in providing guidance and making the most of results to monitor material and financial achievements and evaluate their impact (especially on the most vulnerable groups), involving local stakeholders in their definition and implementation; (v) regular supervisory missions, appropriately skilled and covering every aspect of monitoring, including the methodological and technical sides, based on cooperation and partnership; (vi) implementation handbooks; (vii) systematic mid-term evaluation missions.

**Agreed follow-up:** in their future strategy, IFAD and the Government will specifically define the implementation support measures necessary for new approaches planned for future projects. IFAD and the Government will include the resources needed to backstop national project implementation capabilities. IFAD will further ensure an appropriate programme of supervision and monitoring for each project, and a contribution to support for project execution. Specifically, IFAD, in accordance with the cooperating agency, will provide a detailed description of the ground to be covered by supervision, including methodology and the technical issues, as well as the frequency and duration of supervisory missions.

# RÉPUBLIQUE TUNISIENNE

## EVALUATION DU PROGRAMME DU PAYS

### RESUME

#### OBJECTIFS ET METHODOLOGIE DE L'EVALUATION

1. A la demande du gouvernement tunisien, le FIDA a entrepris une évaluation de son programme de coopération avec la Tunisie. L'objectif global de l'évaluation est de dégager les leçons de l'expérience de vingt années de projets (1980-2002), en vue de fournir une contribution à la définition des futures orientations stratégiques du FIDA en Tunisie.
2. La première étape de l'évaluation a permis de préciser les objectifs de l'exercice ainsi que la méthodologie applicable. Lors d'une seconde étape, trois études préliminaires ont été entreprises, portant sur les groupes cible, les montages institutionnels et le modèle des projets de développement intégrés. Enfin, une mission d'évaluation<sup>1</sup> a visité la Tunisie du 27 octobre au 21 novembre 2002. Elle s'est efforcée d'associer à ses travaux un ensemble représentatif de partenaires du programme, à travers notamment un atelier de démarrage à Tunis, des ateliers régionaux dans trois gouvernorats (Kairouan, Siliana et Zaghouan), et une réunion finale au cours de laquelle les conclusions et recommandations provisoires de la mission ont été présentées et discutées. A l'issue de l'évaluation, une Table ronde sera organisée afin de parvenir à l'Accord conclusif rappelant les recommandations adoptées par les partenaires ainsi que le suivi détaillé et les responsabilités relatives à la mise en oeuvre des actions de suivi.
3. Les analyses et appréciations de la mission ont été contraintes par la faiblesse des systèmes de suivi-évaluation des projets, qui ne disposent que de données sur les réalisations physiques, ainsi que par l'insuffisance des données relatives à l'impact des projets.

#### LA COOPERATION DU FIDA DANS LE CONTEXTE DES POLITIQUES ET DU DEVELOPPEMENT DE LA TUNISIE

4. **Le contexte économique et la réduction des inégalités.** Au cours des vingt dernières années, le pays a connu une performance économique remarquable. Parallèlement, des efforts importants ont été engagés pour répartir les bénéfices de la croissance, et ont permis une réduction significative de la pauvreté. Toutefois, des disparités sensibles subsistent entre les régions urbanisées de la côte et les zones centrales défavorisées. Par ailleurs, à côté d'un noyau de population pauvre, vit une frange plus importante de populations vulnérables, comprenant notamment les analphabètes, les femmes employées dans le secteur informel et l'agriculture, et les petits exploitants de l'agriculture pluviale. L'augmentation de l'emploi et la réduction des disparités régionales restent ainsi parmi les principaux défis des années à venir et figurent parmi les objectifs prioritaires du dixième plan (2002-2006).
5. **Evolution du secteur agricole.** Les trente dernières années ont été marquées par une augmentation de 44% du nombre d'exploitations agricoles, et une croissance de 12% des petites exploitations, ce qui traduit vraisemblablement le morcellement des terres. Les petites exploitations, qui occupent les terres les plus marginales et les moins productives, font face à trois grands types de contraintes: la forte irrégularité pluviométrique, les difficultés d'accès à des moyens de financement, le morcellement des terres et le manque de titres de propriété.

---

<sup>1</sup> La mission était composée de: M. Alex Bellande, chef de mission et responsable de l'évaluation des composantes « mise en valeur » et « coordination », Mme. Danielle Magloire pour les aspects genre et prise en charge des périmètres, M. Frino Saint-Jean pour la composante « réhabilitation » et M. Andreas Gerrits, du BEE, pour le volet suivi-évaluation. M. Gilles Damais, de l'IRAM, a participé à l'organisation de la mission et revu les documents d'évaluation. M. Paolo Silveri, chargé d'évaluation au FIDA, est venu retrouver la mission pour l'atelier d'évaluation.

6. Jusqu'en 1986, l'Etat a privilégié les denrées stratégiques dont l'importation grevait la balance des paiements, à travers une politique de subventions et de prise en charge de tous les services d'appui, dont les petites exploitations n'ont que faiblement profité. A partir de 1986, l'Etat entame une politique d'ajustement structurel. Les fonctions de production et d'appui sont réorganisées à travers la privatisation de l'essentiel des entreprises publiques, la promotion des organisations professionnelles, et la restructuration du Ministère de l'Agriculture. Le recentrage de l'action de l'Etat s'accompagne d'une régionalisation, visant une meilleure prise en compte des besoins des zones plus défavorisées de l'intérieur, avec la mise en place des Conseils régionaux, chargés notamment de l'élaboration de plans régionaux de développement et de plans d'aménagement du territoire, en 1989. Les programmes d'équipement des zones rurales sont renforcés, en vue d'améliorer les conditions de vie et de réduire les disparités régionales. Dans le secteur agricole, des stratégies sectorielles (conservation des ressources, développement des filières, consolidation des organisations professionnelles...) sont définies au niveau national et reçoivent une application dans le cadre régionalisé des Commissariats régionaux de Développement agricole (CRDA).

7. **Le programme de coopération FIDA-Tunisie.** Le programme du FIDA en Tunisie comprend neuf projets, pour une valeur totale de 289,85 millions de \$EU, dont le FIDA a financé 114,7 millions de \$EU, soit 39% du total, comme le montre le tableau 1 ci-après.

**Tableau 1 - Projets cofinancés par le FIDA en Tunisie (millions \$EU)**

| Projets                 | Date entrée en vigueur | Coût total | Contribution FIDA | Part FIDA/ coût total | Part gvt/ coût total | Autres co-financements |
|-------------------------|------------------------|------------|-------------------|-----------------------|----------------------|------------------------|
| <i>Projets clôturés</i> |                        |            |                   |                       |                      |                        |
| Kef et Siliana          | 1981                   | 45,9       | 19,0              | 42%                   | 56%                  | PAM                    |
| Sidi Bouzid irrigué     | 1984                   | 16,3       | 7,3               | 45%                   | 47%                  | -                      |
| Sidi Bouzid sec         | 1986                   | 13,3       | 6,0               | 45%                   | 48%                  | PAM                    |
| Oued Mellegue           | 1989                   | 31,4       | 12,0              | 41%                   | 38%                  | BID                    |
| Sidi M'Hadheb           | 1992                   | 37,2       | 11,9              | 32%                   | 29%                  | BID                    |
| <i>Projets en cours</i> |                        |            |                   |                       |                      |                        |
| Kairouan                | 1995                   | 28,2       | 12,1              | 43%                   | 20%                  | BID                    |
| Siliana                 | 1996                   | 41,7       | 11,2              | 27%                   | 20%                  | AFD                    |
| Zaghouan                | 1999                   | 33,6       | 16,1              | 48%                   | 26%                  | -                      |
| <i>Projet approuvé</i>  |                        |            |                   |                       |                      |                        |
| Tataouine               | -                      | 44,3       | 18,7              | 42%                   | 37%                  | OPEP                   |

8. **Stratégies de développement du programme.** Deux options stratégiques caractérisent l'ensemble du programme. La première option concerne le choix des régions et des populations les plus défavorisées, le long d'un axe centre-sud. La deuxième option concerne la concentration sur le secteur agricole et l'inscription des projets dans le droit fil des politiques sectorielles. Dans le premier document stratégique de 1992, l'accent est mis sur la conservation des ressources et l'augmentation de la productivité agricole et de l'élevage, mais la nécessité de développer les activités extra-agricoles pour créer des emplois et valoriser la production agricole est également soulignée. La deuxième stratégie (COSOP), en 1998, attribue l'effet mitigé des réalisations techniques notamment au manque d'implication des agriculteurs, au faible développement des organisations rurales. Il recommande de développer les approches participatives ainsi que l'équilibre hommes-femmes, de renforcer les services financiers ruraux et de promouvoir la gestion durable des ressources naturelles.

9. Dans ce contexte général, on peut distinguer trois générations de projets. Les projets de première génération (1981-1985) sont centrés le développement des activités productives. La

participation des agriculteurs, la promotion des organisations paysannes, l'appui aux activités des femmes n'apparaissent pas. Les projets de deuxième génération (1988-1998) sont situés dans des zones plus dégradées et se réfèrent à l'approche de développement intégré, qui vise à mettre en œuvre des actions complémentaires de préservation des ressources naturelles, de développement de la productivité agricole et d'amélioration des infrastructures collectives. Ces projets sont néanmoins marqués par une prédominance des activités de conservation des ressources et de développement d'infrastructures productives collectives. Des composantes d'appui aux activités des femmes et de développement communautaire participatif apparaissent respectivement en 1989 et 1995, mais elles ne dépassent pas 4% du budget. Le projet Zaghouan (1998) annonce la troisième génération de projets, avec l'extension de l'approche participative à une part plus importante d'activités, ceux-ci restant toutefois largement semblables à ceux de la génération précédente. Le projet Tataouine (2002) s'inscrit dans cette veine, et propose une approche fondée sur le partenariat entre les acteurs locaux et la promotion des organisations rurales, avec trois niveaux d'intervention: la région, pour les investissements structurants, les terroirs agropastoraux, pour la gestion participative des ressources naturelles, et l'exploitation ou l'individu, à travers la promotion des filières et de micro-entreprises non-agricoles.

### BILAN DES PRINCIPAUX RESULTATS

10. Les réalisations les plus importantes sont des investissements lourds: conservation des eaux et des sols, aménagements pastoraux, infrastructures diverses. Les mesures d'accompagnement en matière de crédit, de formations ou d'appui à la structuration sont restées beaucoup plus modestes, conformément d'ailleurs aux prévisions budgétaires. De façon générale, on note que les actions exécutées en régie par les services de l'Etat, sans participation ou avec une participation limitée des bénéficiaires (CES et améliorations des parcours collectifs), ont été réalisées à des taux supérieurs à 100%. En revanche, les composantes d'appui à l'agriculture et à l'élevage, qui reposaient sur le financement à crédit, ont connu de grosses difficultés d'exécution, en particulier dès le moment où le crédit a cessé d'être financé par les projets. En effet, diverses contraintes limitent l'accès au crédit des petits exploitants. Les composantes de développement communautaire et de promotion féminine, déjà marginales dans la conception des projets, ont connu de surcroît une mise en œuvre très réduite. Le tableau ci-après présente les principaux résultats.

**Tableau 2 - Principaux résultats atteints par les projets**

| TYPES D'ACTIVITES                  | Unité | Total   | TYPES D'ACTIVITES                | Unité | Total   |
|------------------------------------|-------|---------|----------------------------------|-------|---------|
| <b>Conservation des ressources</b> |       |         | <b>Infrastr. Hydrauliques</b>    |       |         |
| CES                                | Ha    | 170 188 | Citernes et puits                | unité | 4 430   |
| Consolidation                      | Ha    | 31 753  | Adductions d'eau                 | km    | 87      |
| Plantations forestières            | Ha    | 3 930   | <b>Infrastructures routières</b> |       |         |
| Eclaircies forest.                 | Ha    | 1 540   | Pistes rurales                   | km    | 285     |
| <b>Aménagements pastoraux</b>      |       |         | <b>Crédit</b>                    |       | 0       |
| Amélior. Parcours                  | Ha    | 16 957  | Clients                          | unité | 9 092   |
| Plantations fourrag.               | Ha    | 12 408  | Montant                          | DT    | 1554874 |
| <b>Elevage</b>                     |       |         |                                  |       | 2       |
| Ptes infrastructures               | Unité | 781     | <b>Groupements</b>               |       |         |
| Acquisition bétail                 | Unité | 2 528   | Tous types                       |       | 183     |
| <b>Agriculture</b>                 |       |         | <b>Formations</b>                |       |         |
| Intensif.cérealiculture            | Ha    | 47 508  | Jeunes filles                    |       | 1 431   |
| Plantations arboric.               | Ha    | 44 486  | Autres types confondus           |       | 2 025   |
| Irrigation                         | Ha    | 4 007   |                                  |       |         |

11. Les zones d'intervention couvertes par le programme abritent un total de 452 275 personnes, parmi lesquelles les projets ciblent un total de 76 210 exploitations. Sur la base de données très

approximatives, en raison de l'absence de données sur les effets dans les systèmes de suivi-évaluation, on peut estimer que 230 090 personnes ont été effectivement touchées par les projets cofinancés par le FIDA, soit près de 70 % des prévisions<sup>2</sup>. Si l'on considère par ailleurs que 40% de ce total sont de petits exploitants pauvres, soit 92 000 personnes, on peut estimer que les projets cofinancés par le FIDA ont permis d'atteindre environ 20% de la population rurale pauvre telle qu'elle était évaluée en 1980, au moment où démarre le programme, ce qui constitue un résultat non négligeable. Cependant les données disponibles ne permettent pas d'apprécier la part des pauvres qui, ayant reçu un appui du programme, sont effectivement sortis de la pauvreté.

## IMPACT ET DURABILITE

**12. Les approches mises en œuvre ont-elles permis d'atteindre les plus vulnérables et de faciliter leur intégration au tissu social et économique ?** Le ciblage le long de l'axe central Nord-Sud a permis de concentrer les interventions sur les régions les plus défavorisées, affectées par une pluviométrie aléatoire et un environnement dégradé. En revanche, au sein de ces régions, le principal critère choisi pour cibler les groupes les plus pauvres, soit le critère de la superficie de l'exploitation, est peu adapté, en raison notamment du fait qu'il ne tient pas compte de la diversité des activités des exploitants ni de la fluctuation de la production agricole suivant l'aléa climatique. Il est aussi peu compatible avec la logique de sélection spatiale qui s'applique, par exemple, aux activités de conservation des ressources. En pratique cependant, dans les projets pour lesquels on dispose de données, les petits exploitants possédant moins de 10 ha ont, dans l'ensemble et en chiffres absolus, majoritairement bénéficié des investissements consentis. Si les projets ont contribué à la diminution de la pauvreté, ils ont eu moins de succès en ce qui concerne la réduction des inégalités. En effet, les exploitants de plus de 20 ha ont proportionnellement bénéficié plus que les autres des avantages de ces projets. Ainsi la part non négligeable d'exploitants de moins de 10 ha parmi les bénéficiaires des projets serait plutôt le reflet de la structuration existante du secteur agricole (et de la prépondérance des petits exploitants dans les régions visées), que l'effet du ciblage des projets. Trois projets (les deux projets Sidi Bouzid et Mellegue), s'ils n'ont pas appliqué le critère de superficie, n'en ont pas moins contribué à créer une dynamique globale de développement économique dans leurs zones d'intervention, qui a profité à toute la population, mais n'a pas eu d'effet sur la réduction des inégalités.

**13. Quel a été l'impact des projets sur l'amélioration des conditions de vie des femmes et leur participation au développement ?** Les activités spécialement réservées aux femmes n'ont touché qu'un petit nombre de bénéficiaires et ont eu un impact limité sur la génération de revenus. En revanche, les femmes ont bénéficié des investissements visant l'amélioration des conditions de vie (approvisionnement en eau potable, pistes) ou l'accroissement des revenus agricoles, mais au même titre que les autres membres de la famille. Cependant, les projets n'ont pas véritablement reflété le rôle croissant acquis par les femmes dans la conduite des exploitations et, de façon générale, les activités qui n'étaient pas réservées aux femmes n'ont pas tenu compte des spécificités propres à ces dernières. Si dans le projet Zaghouan, elles ont eu l'occasion de participer aux activités de programmation et d'acquiescer ainsi un droit de parole nouveau, elles sont encore exclues ou largement minoritaires dans les organisations rurales formelles. Ces effets modestes des projets s'expliquent notamment par l'absence d'objectifs et de stratégies clairement définis en matière de genre et de promotion des femmes, mais aussi par l'accent mis par les projets sur les activités liées au foncier, auxquelles les femmes ont peu accès, la faible adhésion de l'environnement institutionnel, l'absence de formation des personnels des projets et des CRDA, et le manque d'intérêt accordé par la supervision, le suivi et l'évaluation des projets à ces questions.

**14. Les approches participatives ont-elles permis de susciter des organisations rurales pérennes et des investissements durables ?** Les approches participatives ont été mises en œuvre de façon réduite et ont eu un impact très modeste. Les projets ont par ailleurs accordé peu de place aux activités relatives à l'appui à l'organisation du monde rural et au développement des capacités, et se sont concentrés surtout sur les investissements physiques. Il en est résulté une motivation limitée des

<sup>2</sup> Les projets de Zaghouan et Tataouine, qui n'ont pas encore sorti d'effets, non compris.

agriculteurs, qui se reflète sur la prise en charge réduite de la gestion et de l'entretien des investissements mis en œuvre, et sur la faiblesse du petit nombre de structures paysannes qui ont été créées. Ces carences sont dues à une conception des projets peu adaptée et à un environnement institutionnel peu favorable à ces approches, mais aussi au fait que la mise en œuvre des projets a été centrée sur l'exécution des stratégies sectorielles définies par l'administration et sur les réalisations physiques. Cependant, cette expérience, même limitée, a permis d'initier des mécanismes nouveaux de concertation directe entre l'administration et les agriculteurs, à la satisfaction des deux parties.

**15. Les projets ont-ils su s'adapter aux contraintes des zones à faible pluviométrie ?** Les projets ont contribué à réduire l'impact de la sécheresse sur les productions et les revenus des exploitants en adoptant une approche préventive, c'est-à-dire en mettant en place des moyens nouveaux visant à adapter l'agriculture en vue de la sécheresse: développement de l'arboriculture rustique, aménagements hydro-agricoles et, massivement à partir de 1989, conservation des sols et des eaux et améliorations pastorales. Divers facteurs ont limité les effets attendus des investissements consentis, notamment la faible prise en compte des stratégies paysannes et la participation réduite des exploitants à la recherche de solutions adaptées, l'insuffisance des programmes de recherche-développement, la limitation de l'appui direct aux exploitations à partir de la deuxième génération de projets et les difficultés d'accès au crédit bancaire.

**16. Les projets ont-ils pu générer des dynamiques de développement économique durables ?** L'injection de flux financiers importants, centrés sur les secteurs productifs et les exploitations, a favorisé une certaine dynamisation des économies locales jusqu'au projet Mellegue. Les zones des projets ont également connu une stabilisation de la population, grâce non seulement au développement d'activités productives et à l'accroissement des revenus, mais aussi avec l'amélioration des infrastructures (routes, accès à l'eau potable). Dans les projets plus récents, l'émergence d'une dynamique économique durable est moins visible, en raison du caractère plus dégradé de ces régions et de la prépondérance accordée aux aménagements de protection des ressources au détriment des activités productives. De façon générale, les projets n'ont cependant pas cherché à développer de nouveaux créneaux, qui soient plus adaptés aux divers potentiels des zones d'intervention et porteurs de plus fortes valeurs ajoutées, pas plus qu'ils n'ont soutenu les activités para ou extra-agricoles, alors que celles-ci constituent un élément essentiel des stratégies paysannes. L'accompagnement des producteurs, pour leur faciliter l'accès au crédit ou pour les aider à monter leurs projets économiques, a également fait défaut. Une expérience intéressante initiée à Siliana a toutefois montré le potentiel recelé par une démarche fondée sur l'accompagnement des initiatives locales.

**17. L'approche de développement agricole intégré constitue-t-elle un modèle approprié pour atteindre les objectifs des projets cofinancés par le FIDA ?** Visant à la fois l'amélioration des conditions de vie et de revenus de la population rurale et, à plus long terme, la préservation et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, cette approche est potentiellement adaptée à l'environnement dégradé et aux conditions de vie difficiles des zones d'intervention du FIDA. En réalité elle n'a pu véritablement être mise en œuvre, en raison notamment de la prépondérance des activités collectives centrées sur la conservation des ressources et infrastructures, au détriment des activités d'appui à la production menées sur les exploitations. Ce déséquilibre a été accentué par les difficultés d'accès au crédit, qui aurait dû assurer le financement de la majeure partie des activités productives. En outre, alors que la programmation des interventions était faite sur une base strictement sectorielle, les projets n'ont pas développé de stratégies vraiment intégrées qui puissent les articuler au sein d'un cadre cohérent, et aucun mécanisme de concertation ou d'intégration entre les différents départements sectoriels n'a été mis en place au sein des CRDA.

#### **ORGANISATION ET GESTION: COMMENT LES MONTAGES INSTITUTIONNELS ET LES MODALITES D'EXECUTION DES PROJETS ONT-ILS AFFECTE LEUR PERFORMANCE ?**

**18.** L'adaptation des montages organisationnels des projets à l'évolution institutionnelle du secteur agricole, et l'incorporation croissante des unités de projet aux CRDA ont permis d'atteindre des taux

de réalisation très positifs pour les activités bien connues des arrondissements techniques, telles la conservation des ressources et les aménagements pastoraux. Les mesures d'appui institutionnel ont par ailleurs directement contribué au renforcement des CRDA et à l'élargissement du dispositif de vulgarisation. Les formations, et même, dans une certaine mesure, l'introduction d'approches nouvelles, par exemple en matière de planification participative, ont certainement développé les compétences et l'intérêt des cadres impliqués. Cependant, des difficultés tenant aussi bien à la conception des montages qu'à leur mise en œuvre, ont limité la performance des projets, notamment en ce qui concerne les activités les plus innovatrices et leur appropriation par les CRDA. Ces difficultés sont liées à l'absence de mécanismes de capitalisation des innovations au sein des projets comme des CRDA, mais aussi à l'insuffisance du personnel, due notamment à l'absence d'analyse institutionnelle suffisante au stade de la conception. Par ailleurs, alors que les objectifs des projets s'inscrivent de plus en plus dans des problématiques dépassant le simple cadre du développement agricole, les montages sont faiblement intégrés dans le dispositif régional. Les ONG, auxquelles les projets ont fait appel pour la mise en œuvre de certains aspects du développement participatif, ont souffert d'un statut légal peu adapté, d'un rôle insuffisamment clarifié et d'une attitude réservée de l'administration. Enfin, les projets ont manqué d'accompagnement méthodologique, en particulier pour les appuyer dans l'introduction des approches nouvelles.

19. Les systèmes de suivi-évaluation ont été centrés uniquement sur les réalisations physiques et l'exécution budgétaire et n'ont pas impliqué les acteurs auxquels s'adressent les approches participatives et la plupart des réalisations des projets. La supervision, confiée au FADES dans sept projets sur neuf, a été performante pour l'administration des prêts, mais s'est peu préoccupée du suivi des réalisations et pas du tout de leur impact, ou de la promotion des approches nouvelles. Le suivi du FIDA est resté aussi très discret et peu en rapport avec la part d'innovations apportées par chaque projet, qui aurait nécessité un suivi particulier.

## CONTRIBUTION DES PROJETS AUX POLITIQUES ET PLANS NATIONAUX

20. Les projets cofinancés ont apporté une contribution directe à la mise en œuvre des politiques et des plans de développement nationaux, dans le cadre desquels ils se sont fidèlement inscrits. Ils ont par ailleurs été porteurs d'innovations soit avec l'intention d'introduire des approches entièrement nouvelles (le ciblage des plus défavorisés, le micro-crédit délivré par les ONG, le suivi-évaluation), soit en contribuant à la reconnaissance d'approches nouvelles dont ils ne sont pas directement à l'origine (les approches participatives et le développement communautaire, les activités destinées à répondre spécifiquement aux besoins des femmes, crédit supervisé, les liaisons entre activités et recherche-développement). Toutefois, ces approches ont bénéficié de budgets limités et elles ont sollicité un intérêt limité de la part des CRDA. Elles restent encore largement circonscrites aux domaines d'intervention des projets, notamment en raison de leur développement insuffisant. A défaut d'adoption dans les programmes nationaux, on peut considérer cependant que les projets cofinancés par le FIDA ont été la source d'un apprentissage institutionnel initial, grâce auquel les équipes des CRDA se sont au moins familiarisées avec des approches nouvelles.

## RECOMMANDATIONS

### Cadre Stratégique Général

21. **Recommandations pour un cadre stratégique général.** Les quatre recommandations ci-après proposent les orientations de base d'une stratégie future du FIDA en Tunisie.

22. **Réaffirmer la spécialisation du FIDA en ce qui concerne l'aide aux zones les plus défavorisées et aux populations vulnérables**

En accord avec son mandat, le FIDA devrait réaffirmer sa vocation à se spécialiser dans:

- **l'appui aux zones les plus défavorisées:** le zonage qui a déterminé la concentration des interventions du FIDA sur l'axe des gouvernorats intérieurs du centre, du sud-est et du nord-

ouest reste valable. Les investissements consentis par le gouvernement dans ces régions ont été considérables et ont permis d'atténuer les contraintes, mais certaines zones restent confrontées à la dégradation des ressources naturelles, à la faiblesse du potentiel productif, à l'insuffisance des équipements collectifs, au développement limité des organisations de base, à la faible capacité d'initiative des populations rurales et à une faible insertion dans le tissu économique. Le gouvernement attache une importance primordiale à la réduction des disparités régionales et au rattrapage de ces zones défavorisées qui requièrent encore un effort soutenu;

- **L'appui aux populations vulnérables:** les approches qui seront mises en œuvre au sein des zones d'intervention, tout en favorisant la participation de l'ensemble des acteurs locaux, devraient être complétées par des mesures spécifiquement adaptées aux caractéristiques des populations les plus vulnérables, c'est-à-dire, notamment, les petits agriculteurs, les femmes employées dans l'agriculture, les paysans sans terre, les jeunes sans emploi. Ces mesures auraient pour objectif de favoriser l'inclusion de ces catégories dans le processus de développement. Plutôt que de recourir à l'application mécanique de critères de sélection rigides, par ailleurs difficiles à définir, il paraît préférable de cibler les plus pauvres en développant une offre de produits qui soient adaptés à leurs contraintes spécifiques.

### **Insister sur l'introduction des innovations**

23. Le rôle innovateur du FIDA est bien reconnu par le gouvernement tunisien, qui voit en son partenaire une force de propositions nouvelles. Cependant, par le passé, ces innovations sont souvent restées confinées au domaine d'intervention des projets. Le FIDA devrait consolider sa position de porteurs d'approches novatrices en prenant les mesures nécessaires pour que celles-ci, après avoir été testées et mises au point dans le cadre des projets, puissent être répliquées à plus large échelle et contribuer au développement des politiques et des stratégies nationales. Vu que le montant total des ressources fournies par le FIDA est limité, la priorité devrait être accordée à l'expérimentation d'approches nouvelles plutôt qu'au financement de programmes standards d'investissements publics.

### **Valoriser les projets comme laboratoire pour un dialogue sur les politiques**

24. Les projets cofinancés par le FIDA constituent un énorme potentiel d'apprentissage et d'expérimentation d'approches nouvelles qu'il y a lieu de mieux valoriser, afin de contribuer plus efficacement au dialogue sur les politiques et au développement des politiques nationales. En l'absence de représentation du FIDA en Tunisie, ce sont bien les projets qui constituent le premier instrument du dialogue sur les politiques. Cet aspect devra être pris en compte lors de leur formulation et tout au long de leur mise en œuvre, en recherchant les moyens d'articuler plus étroitement le niveau opérationnel des projets et le niveau central de définition des politiques. Des systèmes de suivi-évaluation permettant d'extraire les leçons de l'expérimentation, des instruments de diffusion de l'expérience acquise (publications, manuels, supports audio-visuels), des ateliers de présentation et de discussion des approches, des relations étroites avec les institutions centrales concernées constituent des solutions possibles.

### **Sortir du cadre exclusif de l'agriculture**

25. Il y a lieu de replacer l'accroissement des revenus et l'amélioration des conditions de vie au centre des stratégies du FIDA pour mieux prendre en compte les problématiques spécifiques de la population cible. Ceci requiert de sortir du cadre exclusif de l'agriculture, qui très souvent ne constitue pas la source principale de revenu des ménages les plus pauvres et qui ne peut constituer le fondement unique du développement de ces régions du potentiel agricole marginal. Prenant en considération les problèmes de l'emploi des pauvres et la commercialisation de leurs produits agricoles, on peut même considérer l'intégration du rural, péri-urbain et urbain dans les futurs projets.

## Axes d'intervention

### **Ancrer plus profondément les projets dans l'économie et les institutions locales**

26. Les interventions futures du FIDA dans les zones les plus défavorisées avec les populations vulnérables devraient viser le lancement de dynamiques de développement local beaucoup plus ancrées dans l'économie et les institutions locales de ces zones, et fondées sur la valorisation durable des divers potentiels existants: ressources naturelles, agriculture, patrimoine culturel et produits locaux. Elles devraient également valoriser le savoir-faire existant, les ressources et les compétences de l'ensemble des acteurs locaux. Ces interventions pourraient prendre diverses formes, selon les spécificités des zones et les demandes des acteurs. Il pourrait s'agir aussi bien d'approches s'inspirant des EPIDEL initiées avec l'appui du FERT dans le cadre du cofinancement AFD du projet Siliana, d'appuis à la promotion de filières à forte valeur ajoutée, de soutien au développement de services financiers adaptés, de fonds de développement locaux pour le financement décentralisé d'investissements publics, etc.

### **Favoriser la participation des acteurs locaux et les partenariats.**

27. L'approche proposée de promotion du développement local repose sur la responsabilisation des acteurs locaux, qui devront disposer d'une majeure prise d'initiative et de décision. En outre, le développement de partenariats, ouverts à la diversité des acteurs locaux, devrait permettre de mobiliser toutes les compétences et les ressources disponibles. Des appuis devront être fournis pour permettre à ces acteurs, et en particulier aux petits exploitants agricoles et à leurs communautés, d'exercer ces responsabilités nouvelles. This is a major recommendation that I proposed to reinstate in the executive summary.

### **Plus de poids aux instruments d'accompagnement du développement.**

28. Si les projets les plus récents ont mis l'accent sur les grands investissements publics, il serait souhaitable dans le futur de mieux équilibrer et mettre l'accent sur les instruments d'accompagnement. Des instruments adaptés en matière des **services financiers ruraux, d'appui-conseil aux producteurs** et de **recherche-développement** devront être mis en place. Le FIDA devrait surtout reprendre son engagement, fait dans le cadre du COSOP du 1998, à travailler dans le domaine des services financiers, mettant à la disposition de la Tunisie sa riche expertise dans le développement des politiques et des services financiers ruraux pour les ménages à faible revenu.

### **Renforcer l'accès des femmes aux facteurs et services de production.**

29. Les futurs projets devraient donner une priorité aux femmes, surtout celles qui sont déjà actives dans les activités économiques de production. Ils devraient prendre en compte les rôles, les contraintes et les besoins spécifiques des femmes et des hommes à tous les stades de la conception et de l'exécution, et aménager les approches et les mécanismes d'intervention en conséquence. En particulier, il s'agira de favoriser l'accès des femmes à la vulgarisation, à la formation, aux organisations socio-professionnelles, aux technologies, aux moyens de financement.

## Modalités d'exécution

### **Deux échelles territoriales d'intervention.**

30. Dans le cas des projets basés sur un territoire ou zone géographiques, tout en disposant d'une masse critique suffisante pour entraîner une dynamique de développement durable, il est proposé de choisir deux niveaux d'intervention. Le premier niveau correspondrait à la délégation, et serait pertinent pour l'élaboration de stratégies de développement cohérentes et pour favoriser la mobilisation d'une diversité de partenaires. Le second niveau, correspondant à un espace plus petit (par exemple l'Imadat ou l'unité socio-territoriale) serait approprié pour les actions demandant une

majeure proximité, comme la gestion des ressources naturelles, et pour faciliter l'organisation des habitants et leur représentation au niveau supérieur.

### **Montages institutionnels élargis aux différents acteurs.**

31. Les futurs projets devraient être ouverts à la participation des divers acteurs. Par ailleurs, la nouveauté des approches proposées et leur caractère expérimental nécessitent une liaison étroite entre les agents des projets sur le terrain et le niveau central d'élaboration des politiques. Les futurs montages institutionnels devront être adaptés à ces fonctions et se fonder sur une analyse détaillée des organisations et des capacités institutionnelles des différentes institutions concernées. Pour répondre aux différentes exigences, les fonctions relatives à la mise en œuvre des projets pourraient être organisées en trois échelons. Dans les projets basés dans une zone géographique, un premier échelon correspondant aux opérations locales pourrait être situé au niveau de la délégation et prendrait la forme d'une structure de concertation et de décision des acteurs locaux. Le deuxième échelon serait celui de la gestion des projets, qui pourrait relever d'une structure au niveau du gouvernorat, CRDA ou institution régionale. Le troisième échelon serait situé au niveau central et concernerait le pilotage et la capitalisation. Des appuis techniques et de gestion seraient nécessaires à chacun des échelons. Ils devraient être organisés en prenant en compte les compétences locales et nationales existantes, tant publiques qu'associatives. Les ONG, en particulier, pourraient être mobilisées pour certaines de ces fonctions, de même que certaines organisations socioprofessionnelles.

### **Dispositifs de projet plus ouverts.**

32. En vue d'une majeure flexibilité, les dispositifs devraient garder un caractère ouvert, qui consisterait à définir un cadre général d'intervention, des méthodes, et des instruments d'intervention. Le montage des projets devra prendre en compte le temps nécessaire à la mise en place des méthodes et des instruments, en considérant cette période comme une phase de préparation et d'apprentissage et en l'accompagnant de l'assistance technique et de la formation appropriées.

### **Meilleur appui à la mise en œuvre des projets.**

33. Les modalités de mise en œuvre devront mettre l'accent sur la formation des acteurs, la possibilité de recourir à une assistance technique extérieure, la mise en place de systèmes de suivi-évaluation devant servir d'instruments de pilotage, et des missions de supervision régulières, aux objectifs clairement spécifiés et couvrant la mise en œuvre dans toutes ses dimensions.



**REPUBLIC OF TUNISIA**  
**COUNTRY PROGRAMME EVALUATION**

**EXECUTIVE SUMMARY**

**EVALUATION OBJECTIVES AND METHODOLOGY**

1. At the request of the Tunisian Government, IFAD undertook an evaluation of its cooperation programme with Tunisia. The overall objective of the evaluation was to draw lessons from over 20 years of project experiences (1980 to 2002) as a contribution to the definition of future IFAD strategy in Tunisia.
2. Evaluation objectives and methodology were defined during the first stage of the evaluation. During the second, three preliminary studies were undertaken covering target groups, institutional arrangements and the integrated development projects model. At the third stage, an evaluation mission<sup>1</sup> visited Tunisia from 27 October to 21 November 2002. The mission worked closely with a representative cross section of programme partners, especially during the start-up workshop in Tunis, regional workshops in the three governorates – Kairouan, Siliana and Zaghouan – and a final meeting during which the mission's tentative conclusions and recommendations were presented and discussed. The final stage of the evaluation was a Round Table meeting held to conclude the agreement at completion point, which reviewed recommendations by the partners and detailed responsibilities for the implementation of agreed follow-up.
3. The weakness of project monitoring-and-evaluation (M&E) systems proved a hindrance to the mission's analyses and appraisals, in that the available data covered only material outputs, with considerable gaps in data on project impact.

**IFAD COOPERATION IN THE CONTEXT OF TUNISIA'S POLICIES AND DEVELOPMENT**

4. **The economic context and reducing inequalities.** Tunisia's economic performance during the last 20 years has been outstanding. At the same time, substantial efforts to distribute the benefits of growth have led to a significant reduction of poverty. Nonetheless, marked disparities still persist between the urbanized coastal areas and the disadvantaged central areas of the country. The core population of poor Tunisians is flanked by a larger section of vulnerable people, composed primarily of the illiterate, women working in the informal sector and in agriculture, and smallholders working in rainfed agriculture. Boosting employment and closing the regional gaps are among the foremost challenges of the coming years, and feature prominently as priority objectives of the Tenth Plan (2002-2006).
5. **Trends in the agricultural sector.** The last 30 years have seen a marked increase in the number of farms (44 per cent) and a 12 per cent growth in smallholdings. This is clearly the outcome of land fragmentation. Smallholdings, which occupy the most marginal and least productive land, have to face three major constraints: highly irregular rainfall, problems with access to financial resources, land fragmentation and the lack of property title.

---

<sup>1</sup> The mission was composed by: Mr. Alex Bellande, Team Leader and in charge of the agricultural exploitation and coordination components, Ms. Danielle Magloire, responsible for gender issues and schemes management; Mr. Frino Saint-Jean, in charge of the rehabilitation component; and Mr. Andreas Gerrits, from the IFAD Office of Evaluation, for the M&E services aspect. Mr. Gilles Damais, from IRAM, contributed in organizing the mission and reviewed the evaluation documentation. Mr. Paolo Silveri, Evaluation Officer at IFAD, joined the mission for the evaluation workshop.

6. Up to the year 1986, the government pursued a policy that favoured strategic goods – through subsidies and total state responsibility for all support services – but yielded few benefits for smallholders. Additionally, imports of these goods weighed heavily on the balance of payments. In 1986 the Government began to implement a structural adjustment policy. Production and support services were reorganized and the bulk of the public companies were privatized. Occupational and trade associations were promoted and the Ministry of Agriculture was restructured. Retargeted state action included a process of regionalization to cater to the disadvantaged interior and the introduction in 1989 of regional councils, responsible for preparing regional development plans and land-use planning. Programmes to equip rural areas were strengthened to improve living conditions and reduce regional disparities. New, nationwide agricultural sector strategies – in such areas as resource conservation, development of marketing channels and consolidation of trade associations – took concrete form at the regional level with the *Commissariats régionaux de développement agricole* (CRDAs).

7. **The IFAD–Tunisian Government cooperation programme.** IFAD's programme in Tunisia includes nine projects for a total value of USD 289.85 million, of which IFAD financed USD 114.7 million, or 39 per cent of the total, as shown in Table 1 below.

**Table 1. IFAD Co-financed Projects in Tunisia (USD millions)**

| Project                   | Effective date | Total cost | IFAD contribution | IFAD share of total cost | Gov't. share of total cost | Additional cofinancing |
|---------------------------|----------------|------------|-------------------|--------------------------|----------------------------|------------------------|
| <i>Completed projects</i> |                |            |                   |                          |                            |                        |
| Kef and Siliana           | 1981           | 45.9       | 19.0              | 42%                      | 56%                        | WFP                    |
| Sidi Bouzid irrigated     | 1984           | 16.3       | 7.3               | 45%                      | 47%                        | -                      |
| Sidi Bouzid rainfed       | 1986           | 13.3       | 6.0               | 45%                      | 48%                        | WFP                    |
| Oued Mellegue             | 1989           | 31.4       | 12.0              | 41%                      | 38%                        | IsDB                   |
| Sidi M'Hadheb             | 1992           | 37.2       | 11.9              | 32%                      | 29%                        | IsDB                   |
| <i>Ongoing projects</i>   |                |            |                   |                          |                            |                        |
| Kairouan                  | 1995           | 28.2       | 12.1              | 43%                      | 20%                        | IsDB                   |
| Siliana                   | 1996           | 41.7       | 11.2              | 27%                      | 20%                        | AFD                    |
| Zaghouan                  | 1999           | 33.6       | 16.1              | 48%                      | 26%                        | -                      |
| <i>Approved project</i>   |                |            |                   |                          |                            |                        |
| Tataouine                 | -              | 44.3       | 18.7              | 42%                      | 37%                        | OPEC                   |

8. **Programme development strategies.** Two strategy options characterize the programme as a whole. The first concerns the choice of the least favoured regions and populations in the central and southern parts of the country. The second concerns the focus on the agricultural sector and the solid anchoring of projects within sectoral policy lines. The first strategy document of 1992 stressed resource conservation and boosting agricultural productivity, but also and equally the need to develop non-agricultural activities in order to create jobs and enhance the value of agricultural production. The second strategy (as set forth in the country strategic opportunities paper, or COSOP) in 1998 attributed the muted impact on technical progress to the lack of farmer involvement and weak development of rural associations. It recommended pursuing participatory approaches, seeking greater gender equity, reinforcing rural financial services and promoting sustainable natural-resource management.

9. There have been three generations of projects within this general context. The first-generation projects (1981-1985) centred on productive activities, and did not include farmer participation, the

promotion of farmers' associations or support for women's activities. In the second generation (1988-1998), the focus was on the most degraded areas, and the approach that of integrated development in support of natural-resource conservation, higher agricultural productivity and enhanced community infrastructure. Resource-conservation activities and the promotion of production-oriented community infrastructure predominated. Support for women's activities (1989) and participatory community development (1995) do appear at this point, but account for no more than four per cent of the budget. The Zaghouan project (1998) launched the third generation of projects, with the expansion of the participatory approach to more activities, but there was basically not much change with respect to the preceding generation. The Tataouine project of 2002 also falls into this category, proposing a partnership-based approach involving local stakeholders and the promotion of rural organizations; it is structured on three levels: the region, for structural investments; agropastoral lands, for participatory natural-resource management; and individual farms, for the development of non-agricultural microenterprises and marketing channels.

## REVIEW OF PRINCIPAL OUTPUTS

10. The main achievements are found in the area of large-scale investments: soil and water conservation (SWC), rangeland development and various infrastructure works. Support in the form of credit, training and organizational advice was very modest, in line with budget forecasts. Overall, the activities undertaken by government services with no or limited participation by beneficiaries (SWC and community rangeland improvements) presented performance levels that exceeded 100%. On the other hand, agricultural support components that depended on credit encountered serious implementation problems, especially once credit was no longer financed by the project. Smallholders' access to credit was restricted by a number of factors. Components for community development and promotion of women, which were weak to begin with, saw very limited implementation. The main outputs are listed in the following table.

**Table 2. Principal Project Outputs**

| TYPE OF ACTIVITY                   | Unit | Total   | TYPE OF ACTIVITY                | Unit | Total      |
|------------------------------------|------|---------|---------------------------------|------|------------|
| <b>Resource conservation</b>       |      |         | <b>Hydraulic infrastructure</b> |      |            |
| Soil and water conservation        | ha   | 170 188 | Cisterns and wells              | unit | 4 430      |
| Consolidation                      | ha   | 31 753  | Water supply systems            | km   | 87         |
| Forest plantations                 | ha   | 3 930   | <b>Road infrastructure</b>      |      |            |
| Forest clearings                   | ha   | 1 540   | Rural tracks                    | km   | 285        |
| <b>Rangeland development</b>       |      |         | <b>Credit</b>                   |      | 0          |
| Pasture improvement                | ha   | 16 957  | Clients                         | unit | 9 092      |
| Fodder plantations                 | ha   | 12 408  | Total amount                    | TD   | 15 548 722 |
| <b>Livestock production</b>        |      |         | <b>Groups</b>                   |      |            |
| Minor infrastructure               | unit | 781     | All types                       |      | 183        |
| Livestock purchases                | unit | 2 528   | <b>Training</b>                 |      |            |
| <b>Agriculture</b>                 |      |         | Girls                           |      | 1 431      |
| Intensive cereal grain cultivation | ha   | 47 508  | All categories                  |      | 2 025      |
| Tree plantations                   | ha   | 44 486  |                                 |      |            |
| Irrigation                         | ha   | 4 007   |                                 |      |            |

11. A total of 452 275 people live in the area covered by the programme, with projects targeting 76 210 farms. Based on very approximate data, due to the lack of project impact data generated by the M&E systems used, an estimated 230 090 people were reached by IFAD-cofinanced projects, or some 70 per cent of the projected figure.<sup>2</sup> Considering that some 40 per cent of this total are poor smallholders (92 000 people in all), IFAD-cofinanced projects have likely reached some 20 per cent

<sup>2</sup> Excluding the Zaghouan and Tataouine projects, which have not yet begun to yield results.

of the rural poor as assessed in 1980 when the programme began – a fairly substantial achievement. The available data give no indication; however, how many rural poor who received programme support actually were able to rise out of poverty as a result.

## IMPACT AND SUSTAINABILITY

12. **Did the approaches implemented actually reach the most vulnerable and facilitate their social and economic integration?** Targeting projects along a central axis running from north to south focused interventions on disadvantaged and environmentally degraded regions with irregular rainfall. Within these regions, however, the criterion of choice for targeting the poorest was farm size. This is inappropriate, mainly because it fails to take into account the great diversity of smallholder activities and fluctuations in farm production in response to the vagaries of the weather. Moreover, the choice is not compatible with the geographic selection criteria used for such activities as resource conservation. Practically speaking, however, for those projects for which data are available, smallholders with under 10 ha were, on the whole and in terms of absolute figures, the main beneficiaries of project investments. Projects did help to reduce poverty, but were less successful in reducing inequalities. Farmers with over 20 ha benefited more from the projects than did other beneficiaries. The considerable number of smallholder beneficiaries with less than 10 ha is more a reflection of the way the agricultural sector is structured and the preponderance of smallholders in the target regions than a result of project targeting. Three projects that did not apply farm size as a selection criterion (the two Sidi Bouzid projects and the Mellegue project) all the same helped to launch a process of overall economic development in their target areas to the benefit of the entire population (though this did not help to reduce inequalities).

13. **What was the project impact on improving women's living conditions and enhancing their participation in development?** Activities targeted specifically at women reached only a small number of beneficiaries and had little impact on income-generation. Women did benefit, however, from investments to improve living conditions (e.g. drinking water supply and new tracks) or investments to boost farm income, but then so did the household as a whole. Projects failed to reflect the growing role of women in running farms. Other activities not specifically targeted at women failed to take their specific situation into consideration. While the Zaghouan project did afford the opportunity for women to participate in planning activities, thus acquiring a new right to make themselves heard, women are still either excluded or heavily underrepresented in formal rural associations. This limited project impact can be traced to the absence of clearly defined, gender-oriented objectives and strategies to promote women. Project emphasis on land-based activities was also a factor, inasmuch as women have little access to land ownership. Weak participation from the institutional side, the lack of training for project and CRDA staff, and the failure of project supervision and M&E to address these issues were further constraints.

14. **Did participatory approaches lead to permanent rural associations and sustainable investments?** Participatory approaches were implemented on a rather small scale and so their impact has been very limited. Moreover, projects paid little attention to support for rural organizational and capacity-building activities, focusing instead on material investments. The result was that farmers were not very motivated, and thus took limited responsibility for managing and maintaining project investments; this was also reflected in the low number of smallholder associations established. These gaps are due to inappropriate project design and an institutional climate unfavourable to such approaches. Another factor was that project implementation focused on government-defined sectoral strategies and material outputs. Even this limited experience, however, led to the introduction of new arrangements for direct farmer/government cooperation to the satisfaction of both.

15. **Were the projects able to adjust to the constraints of low-rainfall areas?** Projects helped to buffer the impact of drought on farmer output and income by adopting a preventive approach. They implemented new, drought-adapted measures such as the cultivation of hardy trees, hydro-agricultural schemes, and, massively as of 1989, soil and water conservation and rangeland improvement. Various

factors combined to curtail the expected impact of investments, primarily the lack of attention to farmer strategies, weak farmer participation in the search for workable solutions, gaps in the research and development programmes, limited direct support to farms from the second generation of projects onward and limited access to bank loans.

16. **Did the projects engender a sustainable dynamic for economic development?** The injection of significant capital flows, mainly to productive sectors and individual farms, did help to make local economies somewhat more buoyant, up through the Mellegue project. Project areas also witnessed an increase in population stability, thanks not just to residents' involvement in productive activities and increased revenue but also to infrastructure improvements (tracks, access to drinking water). In the more recent projects, the emergence of a sustainable economic dynamic is less visible, essentially because these areas were more seriously degraded and priority has been assigned to protecting resources rather than to productive activities. Overall, the projects have not pursued new areas of activity capable of tapping local potential and bringing greater added value; similarly, they have not provided support for non-farm or quasi-farm activities, even though these are key elements of farmers' strategies. Support for producers in the form of access to credit or assistance in launching economic projects was also weak. The experience in Siliana, however, has shown the potential of an approach based on support for local initiatives.

17. **Is the integrated agricultural development approach an appropriate model for attaining the objectives of IFAD-cofinanced projects?** This approach, which targets better living conditions and incomes for rural people and – in the longer term – rational natural-resource use and conservation, is potentially suitable for the degraded and difficult environmental and living conditions of the IFAD target area. But in actual fact the approach could not be implemented, mainly because of the close focus on community infrastructure and resource conservation to the detriment of on-farm production support activities. This imbalance was further accentuated by limited access to the credit that was to have financed the bulk of productive activities. And while the planned interventions followed a strictly sectoral criteria, the projects failed to develop truly integrated strategies that could have meshed into a coherent framework, nor was any mechanism set up within the CRDAs to bring together the various sectoral departments for discussion or integration.

#### **ORGANIZATION AND MANAGEMENT: HOW WAS PROJECT PERFORMANCE AFFECTED BY INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS AND IMPLEMENTATION MODALITIES?**

18. The adaptation of project institutional arrangements to institutional changes in the agricultural sector and the growing incorporation of project components into the CRDAs led to a very positive performance for activities familiar to the technical districts, such as resource conservation and rangeland development. Institutional support measures also made a direct contribution to strengthening the CRDAs and expanding extension facilities. Training, and to some extent the introduction of new approaches such as participatory planning, undoubtedly heightened the skills and interest of the staff involved. Nonetheless, difficulties in both the design and implementation of the institutional arrangements hindered project performance, especially for the more innovative activities and their acceptance by the CRDAs. These problems were linked to the lack of mechanisms for capitalizing on innovations within the projects and within the CRDAs, but also to short-staffing, attributable mainly to inadequate institutional review at the design stage. And whereas project objectives lie increasingly outside the narrow framework of agricultural development, institutional arrangements were only weakly integrated into the regional mechanisms. NGOs, which were to have implemented some of the participatory development aspects, were hobbled by their unclear legal status and role, and a certain reserve on the part of the government. Lastly, methodological support was lacking, particularly to backstop the introduction of new approaches by the projects.

19. M&E systems focused solely on material outputs and budgetary implementation, and failed to involve the stakeholders to whom the participatory approaches and the bulk of project outputs were addressed. Supervision, entrusted to FADES in seven of the nine projects, performed well for loan

administration, but paid little attention to monitoring project outputs and none to their impact or to promoting new approaches. Monitoring by IFAD was extremely discreet and was not adapted to the innovations introduced by each project, which would have required specific monitoring.

## PROJECT CONTRIBUTION TO NATIONAL PLANS AND POLICIES

20. The co-financed projects made a direct contribution to the implementation of national development plans and policies, with which they were squarely aligned. They also contributed innovations by introducing wholly new approaches (such as targeting the underprivileged, microcredit delivery by NGOs, and M&E) and by acknowledging new approaches that they did not directly originate (such as the participatory approach and community development, activities specifically designed to meet women's needs, supervised credit, and the link with research and development). However, these approaches had only limited budgets and aroused only limited interest on the part of the CRDAs. They remain very much circumscribed within the domains of project interventions, mostly because their development was so limited. Although the IFAD-cofinanced projects were not adopted into the national programmes, they can be seen as the source of an initial institutional learning process that allowed CRDA teams to at least gain some familiarity with the new approaches.

## RECOMMENDATIONS

### General strategy framework

#### **Recommendations for a general strategy framework.**

21. The following four recommendations set forth the basic orientations for a future IFAD strategy in Tunisia.

#### **Reaffirm IFAD's special focus on aid to disadvantaged areas and vulnerable populations.**

22. In accordance with its mandate, IFAD should reaffirm its special focus on:

- **Support to disadvantaged areas.** The zoning which determined the concentration of IFAD interventions within governorates in the central, southern and north-western interior of the country remains valid. The Government has invested considerably in these regions, easing constraints, but some zones still face natural-resource degradation, low productive potential, insufficient public amenities and services, weak development of grass-roots organizations, weak rural capacity for taking the initiative and poor economic integration. The Government attaches great weight to reducing interregional disparities and developing disadvantaged areas. This will continue to call for sustained efforts.
- **Support to vulnerable populations.** Approaches to be implemented in the target areas, while favouring the participation of all local stakeholders, should be rounded out by measures specifically adapted to the characteristics of the most vulnerable sectors of the population, i.e. smallholders, women working in agriculture, landless farmers and unemployed youth. Such measures should seek to include these sectors in the development process. It would be preferable to target the poorest of the poor by developing a supply of products adapted to their special constraints, rather than mechanically applying rigid selection criteria.

#### **Stress the introduction of innovations**

23. IFAD's role as an innovator is clearly acknowledged by the Tunisian Government, which sees its partner as a strong proponent of new proposals. In the past, however, such innovations were often confined within the project intervention sphere. IFAD should consolidate its stance as a bringer of innovative approaches by taking steps to ensure that these innovations, once tested and refined within

the project context, can be more widely replicated and contribute to the development of national policies and strategies. Given the limited total amount of IFAD resources, testing new approaches should take priority over financing standard public-investment programmes.

### **Enhance the role of projects as policy dialogue laboratories**

24. IFAD-cofinanced projects offer enormous potential for learning about and testing new approaches that deserve a wider role for a more effective contribution to national policy dialogue and policy development. In the absence of an IFAD representation in Tunisia, projects comprise the foremost instrument for policy dialogue. Project formulation and implementation should take this feature into account at every stage, and at the same time try to find ways of more closely coordinating the operational side of projects with policy definition at the central level. M&E systems to learn from these experimental processes, vehicles for disseminating the acquired experience (such as publications, handbooks and audio-visual aids), plus workshops to present and discuss the new approaches and close contacts with the government institutions involved, are just some possible avenues to explore.

### **Move away from an exclusive focus on agriculture**

25. For a closer focus on the specific problems of the target population, income-generation and better living conditions should become the core IFAD strategy. This means getting away from the exclusive focus on agriculture. Agriculture is only infrequently the main source of income for the poorest households – it should not constitute the sole source of development in an area where the potential for agriculture is quite low. Considering the problems poor people have finding work and marketing their farm produce, one future project goal might even be rural, peri-urban and urban integration.

### Recommended thrusts for interventions

#### **Anchor projects more solidly in local institutions and the local economy.**

26. Future IFAD interventions in disadvantaged areas with vulnerable populations should seek to launch local development more solidly rooted in local economies and institutions and based on the sustainable development of available potential: natural resources, agriculture, the cultural heritage and local products. They should also make the most of the available skills, resources and know-how of local stakeholders. Interventions could take a variety of forms depending on local specifics and what stakeholders want. Approaches of potential interest might build upon the EPIDELs initiated with FERT support in the context of AFD cofinancing for the Siliana project, support for the promotion of marketing channels with strong added value, support for the development of suitable financial services, and local development funds for decentralized financing of public investments, etc.

#### **Favour participation by local stakeholders and partnerships.**

27. The suggested approach for promoting local development is based on the concept of giving local stakeholders more initiative, a greater role in decision-making, and more responsibility. Fostering partnerships with local stakeholders in all their diversity should make it possible to mobilize all available resources and skills. Support should be made available to allow these stakeholders, especially smallholder farmers and their communities, to exercise new responsibilities.

#### **Assign more weight to development support measures.**

28. While the most recent projects have emphasized major public investments, it would be desirable in future to achieve a more balanced approach, stressing support measures. Appropriate measures concerning rural **financial services, support and advice for producers** and **research and development** should be implemented. Above all, IFAD should resume its commitment, assumed

within the framework of the 1998 COSOP, of working in the financial services field, offering Tunisia its vast expertise in the development of rural financial services and policies for low-income rural households.

### **Enhance women's access to production inputs and services.**

29. Future projects should accord priority to women, especially women already working in economically productive activities. They should consider men and women's specific needs and constraints at all stages of project design and execution, tailoring intervention approaches and mechanisms to suit. This particularly implies favouring women's access to extension, training, trade and occupational organizations, technology and financing.

### Recommended modes of implementation

#### **Take action at two levels.**

30. For projects that target a particular geographical area and have sufficient critical mass to drive a process of sustainable development, two levels of project intervention are suggested. The first would correspond to the *délégation*, or expanded local development council, and would see to the preparation of sound development strategies and help to mobilize a broad swath of partners. The second and geographically smaller level could correspond to the *imadat* (a socio-territorial unit), and this would be appropriate for efforts such as natural-resource management demanding closer proximity, as well as facilitating the organization of local residents and their representation at the higher level.

#### **Extend institutional arrangements to the various local stakeholders.**

31. Participation in future projects should be open to the various local stakeholders. The novelty and experimental nature of the proposed approaches also demand close links between project staff working in the field and those operating at the central policy-formulation level. Future institutional arrangements should be tailored accordingly, based on a careful review of the institutional capabilities and organizations of the various institutions involved. Functions having to do with project implementation could be organized in three tiers. For geographically based projects, the first tier of local operations might be the *délégation*, in the form of a discussion and decision-making structure made up of local stakeholders. The second tier would be project management, possibly at the level of the governorate, CRDA or some regional institution. The third tier, at the central level, would be responsible for steering and capitalization. The technical and management support needed at each tier should tap existing local and national capacity in both the government and the non-government sectors. NGOs, in particular, could be called upon for specific functions, as could social and trade associations.

#### **Adopt more open project mechanisms.**

32. Project mechanisms should continue to remain open for greater flexibility. This would involve defining a general framework for intervention as well as the relevant mechanisms and methods. Project formulation should consider the time needed to get these methods and mechanisms up and running, regarding it as a preparatory and learning phase to be backed by appropriate technical assistance and training.

#### **Provide better support for project implementation.**

33. Project implementation modalities should stress training for stakeholders, possible recourse to external technical assistance, the implementation of M&E systems for guidance, and regular supervisory missions with clearly defined objectives covering all aspects of implementation.

# RÉPUBLIQUE TUNISIENNE

## EVALUATION DU PROGRAMME DU PAYS

### RAPPORT PRINCIPAL

#### I OBJECTIFS ET METHODOLOGIE DE L'EVALUATION

1. A la demande du gouvernement tunisien, le FIDA a entrepris une évaluation de son programme de coopération avec la Tunisie. L'objectif global de l'évaluation est de fournir une contribution à la définition des futures orientations stratégiques du FIDA en Tunisie, en se fondant sur l'expérience de vingt années de projets ainsi que sur les leçons qui peuvent en être dégagées. Plus particulièrement l'évaluation porte sur huit questions-clé, qui ont été identifiées conjointement par le FIDA et ses principaux partenaires en Tunisie:

1. Les approches mises en œuvre ont-elles permis d'atteindre les plus vulnérables et de faciliter leur intégration au tissu social et économique ?
2. Quel a été l'impact des projets sur l'amélioration des conditions de vie des femmes et leur participation au développement ?
3. Les approches participatives ont-elles permis de susciter des organisations rurales pérennes et des investissements durables ?
4. Les projets ont-ils su s'adapter aux contraintes des zones à faible pluviométrie ?
5. Les projets ont-ils pu générer des dynamiques de développement économique durables ?
6. Comment les montages institutionnels et les modalités d'organisation et de gestion des projets ont-ils affecté la performance des projets ?
7. L'approche de développement agricole intégré constitue-t-elle un modèle approprié pour atteindre les objectifs des projets cofinancés par le FIDA ?
8. Quelle a été la contribution des projets aux politiques et plans de développement nationaux ?

2. La méthodologie de l'évaluation a été conçue comme un processus, réunissant les principaux partenaires du programme, et ayant pour but de réfléchir et de débattre sur l'expérience acquise, les leçons qui peuvent en être tirées et les options futures.

3. Une première étape préparatoire, en septembre 2002, a permis de définir conjointement les objectifs et les thèmes de l'évaluation et de préciser la méthodologie qui serait utilisée. Elle a aussi servi à définir la composition du partenariat clé d'évaluation du programme<sup>1</sup>, qui regroupe des représentants des différentes parties intéressées par l'évaluation<sup>2</sup>. Sur cette base, un Document d'orientation de l'évaluation du programme, précisant ces différents éléments, a été préparé par le FIDA et distribué à tous les membres du partenariat clé.

---

<sup>1</sup> Le partenariat clé est composé des membres suivants: M. Abdallah Mallek, Directeur général des Investissements et des Organismes professionnels, Ministère de l'Agriculture et de l'Environnement; M. Kamel Ben Rejeb, Directeur, Ministère du Développement économique et de la Coopération extérieure; M. Hamdi Mohamed Akrami, Commissaire régional au développement agricole du gouvernorat de Kairouan; M. Maamri Akremi, Directeur exécutif de la Fondation Tunisienne pour le Développement communautaire (FTDC); Mme Mervet Badawi, Directeur du Département technique, FADES; M. Ali Bastos, Ingénieur conseiller, FADES; M. Abdelmajid Slama, Directeur de la Division Proche Orient et Afrique du Nord, FIDA; M. Khalid El Harizi, Chargé du portefeuille de pays, FIDA.

<sup>2</sup> En raison du faible niveau d'organisation des agriculteurs dans les zones du programme et du peu d'activités des projets en ce domaine, il a été difficile d'identifier des représentants de ce groupe qui puissent faire valoir un point de vue collectif.

4. Lors d'une seconde étape, trois études préliminaires ont été entreprises en vue de faciliter les travaux de la mission d'évaluation principale. Ces études ont porté sur les groupes cible, les montages institutionnels et le modèle des projets de développement intégrés<sup>3</sup>.

5. Une mission d'évaluation<sup>4</sup> a ensuite visité la Tunisie du 27 octobre au 21 novembre 2002. Elle a commencé par un atelier de démarrage qui a réuni les principaux partenaires du FIDA pour un premier abordage des questions clé de l'évaluation, de façon à prendre en compte les préoccupations des partenaires et à cadrer le travail de la mission. Celle-ci a ensuite amorcé les travaux de terrain, qui ont été centrés sur les trois projets en cours d'exécution. Dans chacun des gouvernorats de Kairouan, Siliana et Zaghouan, la mission a animé un atelier régional réunissant les représentants des partenaires des projets (agriculteurs, comités de développement, groupements de femmes, services techniques, équipes des projets, ONG, autres projets...). Ces ateliers ont permis un premier passage en revue des questions clé de l'évaluation et une enrichissante confrontation des points de vue des différents acteurs. La mission a ensuite visité les sites de réalisation, et elle a rencontré les organisations rurales et les autres partenaires, dans les gouvernorats et au niveau central. Les projets clôturés ont été analysés sur la base de la documentation disponible et des éclairages apportés par des personnes-ressources choisies parmi les anciens acteurs de ces projets. Les conclusions et recommandations provisoires de la mission ont été présentées lors d'une réunion de synthèse à Tunis le 8-9 juillet 2003.

6. Les analyses et appréciations de la mission ont été contraintes par la faiblesse des systèmes de suivi-évaluation des projets, qui ne disposent que de données sur les réalisations physiques, ainsi que par l'insuffisance des données relatives à l'impact des projets. La mission a fondé ses conclusions et recommandations sur les informations quantitatives disponibles et, en leur absence, sur des appréciations qualitatives tirées de ses visites et des nombreux entretiens qu'elle a pu avoir avec l'ensemble des partenaires.



Photo 1. Les projets ont-ils pu générer des dynamiques de développement économique durables?

<sup>3</sup> Ces études ont été réalisées par les consultants suivants: Mme Helen Lackner (groupes-cible), M. Roger Montgomery (montages institutionnels) et M. Mohammed Ben Salah (modèle des projets de développement agricole intégré).

<sup>4</sup> La mission d'évaluation était composée des consultants suivants: Mme Agnès Deshormes, chef de mission; M. Moncef Khoudi, économiste; M. Paul Martini, agronome; M. Moncef Zghidi, sociologue.

## II LA COOPERATION DU FIDA DANS LE CONTEXTE DES POLITIQUES ET DU DEVELOPPEMENT DE LA TUNISIE

### A. Le contexte économique et la réduction des inégalités

7. La Tunisie couvre une superficie de 164 000 Km<sup>2</sup>, pour une population estimée à 9,8 millions d'habitants (2001), croissant à un taux annuel de 1,5% par an. La majorité de la population (62,4% en 1999) est urbaine, malgré une diminution progressive de l'exode rural.

8. Au cours des vingt dernières années, le pays a connu une performance économique remarquable, avec un taux de croissance moyen de 4%. Le revenu annuel par habitant, qui s'élève à 2 800 Dt en 2000, a été multiplié par trois en une quinzaine d'années et classe la Tunisie parmi les pays à revenus moyens. Des efforts importants ont été engagés pour répartir les bénéfices de la croissance, qui ont permis une réduction significative de la pauvreté. Ainsi le taux des personnes vivant sous le seuil de pauvreté absolue est tombé à 4,2% en 2001, alors qu'il était encore de 13% en 1980. Les acquis sociaux ont également suivi une progression marquante, reflétée par l'augmentation de 26% en vingt ans de l'indice de développement humain qui atteint 0,714 en 1999.

9. La pauvreté n'est plus un phénomène majoritairement rural, avec 27% des pauvres établis dans les campagnes. Toutefois des disparités significatives subsistent entre les régions urbanisées de la côte et les zones centrales défavorisées. Par ailleurs, à côté d'un noyau de population pauvre, vit une frange plus importante de populations vulnérables, comprenant notamment les analphabètes, les femmes employées dans le secteur informel et l'agriculture, les petits exploitants de l'agriculture pluviale, les chômeurs, et, d'une façon générale, tous les groupes mal armés pour faire face à la restructuration économique et à la libéralisation en cours. L'augmentation de l'emploi et la réduction des disparités entre les régions prospères de la côte et celles moins développées du centre et du sud, restent ainsi parmi les principaux défis des années à venir et figurent parmi les objectifs prioritaires du dixième plan (2002-2006).

### B. Evolution du secteur agricole

10. On différencie en Tunisie trois grandes régions agro-écologiques. La zone Nord est la plus fertile et reçoit la pluviométrie la plus abondante (400-1000 mm). La zone centrale ne reçoit que 200 à 400 mm de précipitations, qui ne permettent qu'une agriculture pluviale limitée à l'arboriculture, à la culture de céréales de faible rendement et au pastoralisme. La zone sud, soit 60% du territoire, est une zone pré-désertique qui reçoit moins de 200 mm de précipitations, et est tournée vers le pastoralisme extensif.

11. Alors que l'on comptait 326 000 exploitations agricoles en 1961, elles sont devenues 471 000 en 1996, qui regroupent une population d'environ 2,8 millions d'habitants, soit 77% de la population rurale. La tendance à la hausse, qui se poursuit vraisemblablement, reflète le morcellement des terres: ainsi le pourcentage des petites exploitations de moins de 5 ha est passé de 41% en 1961 à 53% en 1996. La majorité des exploitations, soit 87% du total, ont un revenu agricole maximal par an inférieur à 6 000 Dt (1996). Au sein de ce groupe, on considère que 184 000 exploitations sont viables ou potentiellement viables avec un revenu agricole annuel supérieur à 2 000 Dt (1 800 Dt), tandis que 225 000 exploitations, soit 48% des exploitations agricoles du pays, ont un résultat net annuel inférieur à 2 000 Dt.

12. Les petites exploitations sont réparties sur l'ensemble du territoire, occupant les terres les plus marginales et les moins productives. Elles font face à trois grands types de contraintes, qui ont affecté toute la période couverte par le programme:

- la forte irrégularité pluviométrique, dont les effets sont d'autant plus néfastes que les ressources naturelles sont dégradées. Face à l'aléa climatique, les agriculteurs ont développé

des stratégies complexes, fondées sur l'adaptation des techniques de culture, la réduction des coûts de production et la diversification du risque. Celle-ci revêt trois formes complémentaires. La diversification des spéculations est recherchée à travers une combinaison de cultures annuelles, d'arboriculture fruitière et, en particulier dans les petites exploitations, d'élevage. La diversification des terroirs de culture, quand elle est possible, consiste à répartir le risque sur des parcelles aux caractéristiques différentes. Enfin, la diversification des activités par la recherche de revenus complémentaires non agricoles est progressivement devenue un instrument primordial de la formation des revenus. On estime à 43% la part des chefs d'exploitation qui ont une activité rémunérée hors exploitation et, dans les plus petites exploitations, les activités extra-agricoles tendent à devenir la première source de revenus. Cette double activité des hommes entraîne une importante augmentation du travail agricole des femmes, qui, de plus en plus, sont devenues chefs d'exploitation à titre supplétif;

- les difficultés d'accès à des moyens de financement, le système de crédit bancaire excluant une part importante des petites et moyennes exploitations, en raison notamment de leur endettement antérieur ou de leur manque de garanties;
- le morcellement des terres dans une majorité de petites et moyennes exploitations et le manque de titres de propriété.

13. La politique agricole de l'Etat a donné la priorité, jusqu'en 1986, aux denrées stratégiques dont l'importation grevait la balance des paiements (céréales, sucre, lait), à travers la subvention des facteurs de production, le soutien aux prix à la production et la prise en charge de tous les services d'appui. Le coût pour l'Etat s'est avéré énorme et les effets sur la balance des paiements sont restés limités. La petite exploitation, marquée par un fonctionnement autarcique, une utilisation d'intrants réduite et une commercialisation limitée, n'a profité que très faiblement des politiques de soutien.

14. A partir de 1986, l'Etat entame une politique d'ajustement structurel et se retire des fonctions de production et de commercialisation. Les services d'appui sont réorganisés, à travers la privatisation de l'essentiel des entreprises publiques, la promotion des organisations professionnelles, et la restructuration du Ministère de l'Agriculture. Le développement de filières compétitives, ouvertes sur l'exportation, est encouragé à travers un système de financement combinant autofinancement, crédit bancaire et aide de l'Etat. A ces grandes lignes politiques sont associées des stratégies sectorielles (conservation des ressources naturelles, développement des filières, consolidation des organisations professionnelles...) définies au niveau national et recevant une application dans le cadre régionalisé des Commissariats régionaux de Développement agricole (CRDA).

15. Le recentrage de l'action de l'Etat s'accompagne d'une régionalisation, visant une meilleure prise en compte des besoins des zones plus défavorisées de l'intérieur. Un nouveau cadre institutionnel est progressivement mis en place avec, en 1989, la mise en place des Conseils régionaux, chargés notamment de l'élaboration de plans régionaux de développement et de plans d'aménagement du territoire, puis, en 1994, des Conseils locaux de développement, qui ont un rôle consultatif pour toutes les questions relatives au développement de la délégation dont ils relèvent, et notamment pour les projets locaux et les plans régionaux. Les programmes d'équipement des zones rurales sont renforcés, en vue d'améliorer les conditions de vie et de réduire les disparités entre les zones côtières de la côte et les zones de l'intérieur.

### **C. Le programme de coopération FIDA-Tunisie**

#### **Structure du programme et financements**

16. Le programme du FIDA en Tunisie couvre une période d'une vingtaine d'années (1980-2002) et comprend neuf projets, dont trois qui sont encore en cours et un qui vient d'être approuvé. La valeur totale du programme, tous cofinancements compris, s'élève à 289,85 millions de \$EU, dont le FIDA a

financé 114,7 millions de \$EU, soit 39% du total. Le tableau 1 ci-après présente les neuf projets cofinancés par le FIDA en Tunisie.

**Tableau 1 - Projets cofinancés par le FIDA en Tunisie (millions \$EU)**

| Projets                 | Date entrée en vigueur | Coût total | Contribution FIDA | Part FIDA/coût total | Part gvt/coût total | Autres co-financements |
|-------------------------|------------------------|------------|-------------------|----------------------|---------------------|------------------------|
| <i>Projets clôturés</i> |                        |            |                   |                      |                     |                        |
| Kef et Siliana          | 1981                   | 45,9       | 19,0              | 42%                  | 56%                 | PAM                    |
| Sidi Bouzid irrigué     | 1984                   | 16,3       | 7,3               | 45%                  | 47%                 | -                      |
| Sidi Bouzid sec         | 1986                   | 13,3       | 6,0               | 45%                  | 48%                 | PAM                    |
| Oued Mellegue           | 1989                   | 31,4       | 12,0              | 41%                  | 38%                 | BID                    |
| Sidi M'Hadheb           | 1992                   | 37,2       | 11,9              | 32%                  | 29%                 | BID                    |
| <i>Projets en cours</i> |                        |            |                   |                      |                     |                        |
| Kairouan                | 1995                   | 28,2       | 12,1              | 43%                  | 20%                 | BID                    |
| Siliana                 | 1996                   | 41,7       | 11,2              | 27%                  | 20%                 | AFD                    |
| Zaghouan                | 1999                   | 33,6       | 16,1              | 48%                  | 26%                 | -                      |
| <i>Projet approuvé</i>  |                        |            |                   |                      |                     |                        |
| Tataouine               | -                      | 44,3       | 18,7              | 42%                  | 37%                 | OPEP                   |

17. La part moyenne cofinancée par le FIDA s'élève à 12,7 millions de \$EU, avec une tendance à la hausse sur les deux derniers projets (moyenne de 17,4 millions de \$EU). L'investissement total prévu par habitant varie grandement: entre 318 \$EU pour Sidi Bouzid et 1 834 \$EU pour Mellegue, pour une moyenne de 1 020 \$EU. L'allocation du FIDA par habitant atteint une moyenne de 408 \$EU par habitant.

18. Le principal cofinancier, après le FIDA, est le gouvernement tunisien, avec une contribution moyenne de 34%. Tous les projets depuis Sidi Bouzid prévoient également une contribution des bénéficiaires, équivalente à 6% du total en moyenne, devant être fournie soit sous forme de travail ou de matériaux pour la mise en place d'infrastructures, soit à titre d'apport personnel pour l'obtention de prêts. Les difficultés d'accès au crédit n'ont cependant permis qu'une mobilisation limitée de ces fonds. Les banques apportent une contribution moyenne de 6% dans les quatre projets les plus récents, et le Fonds spécial de Développement de l'Agriculture et de la Pêche (FOSDAP) contribue aux trois derniers projets, sous la forme de primes à l'investissement, à raison de 6% en moyenne également.

19. Sept projets sur neuf ont en outre mobilisé la contribution de bailleurs de fonds extérieurs: BID (trois projets pour un total de 23 millions de \$EU), AFD (17 millions pour le projet Siliana), OPEP (5 millions pour le projet Tataouine) et PAM (1,8 millions pour deux projets). Les contributions de la BID et de l'OPEP sont centrées sur les investissements lourds (pistes et matériel lourd). Dans le cas de la BID, le choix d'investir dans du matériel lourd a conduit à une surproduction des réalisations en matière de conservation des eaux et des sols (CES), à des rythmes incompatibles avec les approches participatives préconisées et selon des modalités excluant les petites entreprises locales. En revanche, le financement de l'AFD s'est inscrit dans une parfaite complémentarité de l'approche préconisée pour le projet Siliana et a permis de financer non seulement des investissements physiques mais aussi un accompagnement méthodologique extérieur qui a fait défaut dans la plupart des autres projets. La contribution de ces cofinanciers varie de 40,7% (AFD) à 2,7% (PAM) du financement total.

### Stratégies de développement du programme

20. Deux options stratégiques fondatrices caractérisent l'ensemble du programme. La première option concerne le choix des zones d'intervention et des populations les plus défavorisées, en accord

avec la politique nationale visant à atténuer les disparités régionales et l'exode rural. Tous les projets sont localisés sur un axe centre-sud, correspondant aux régions les plus déshéritées du pays, au sein desquelles les activités sont concentrées sur les zones les plus marginales, où vit une majorité de petits et moyens exploitants. La deuxième option concerne la concentration sur le secteur agricole et l'inscription des projets dans le droit fil des politiques et de la planification sectorielle du développement agricole.

21. Le premier cadre stratégique visant à définir les grandes orientations de la coopération FIDA-Tunisie date de 1992. La Stratégie pour le Centre et le Sud définit quatre axes stratégiques prioritaires: (i) la maîtrise des ressources hydrauliques de surface, (ii) l'accroissement de la productivité des fermes en irrigué ou en sec, ce qui implique notamment d'identifier les voies d'une diversification des systèmes de production; (iii) la lutte contre la désertification et la réhabilitation des ressources naturelles, (iv) le développement de l'élevage et l'aménagement pastoral. Le document recommande de développer les activités para-agricoles qui pourraient offrir des possibilités d'emploi ainsi qu'une meilleure valorisation de la production agricole. La stratégie ne donne pas d'orientations sur la participation et le rôle des organisations rurales ou des autres acteurs du développement rural. Elle est également muette au sujet de la participation des femmes au développement et des contraintes particulières auxquelles elles sont confrontées, alors qu'en raison même de la pluriactivité des hommes, elles ont acquis un rôle croissant dans l'exploitation agricole.

22. Un nouveau cadre stratégique est préparé en 1998. Le Document sur les opportunités stratégiques de pays (COSOP) n'analyse pas la validité des axes stratégiques retenus par la stratégie de 1992, ni la mesure dans laquelle ils ont été mis en œuvre par les deux projets qui lui ont fait suite. En revanche, il identifie le manque d'implication des agriculteurs et le faible développement des organisations rurales comme l'une des principales causes d'un effet mitigé des réalisations techniques. Les résultats limités des activités de crédit sont également soulignés. Le COSOP propose quatre axes stratégiques: (i) la mise en place d'approches participatives selon lesquelles les bénéficiaires déterminent leurs priorités de développement parmi un menu d'activités dérivant des priorités stratégiques du FIDA; (ii) l'établissement d'un équilibre hommes-femmes, (iii) la création et le renforcement de services financiers ruraux, (iv) la gestion durable des ressources naturelles. D'une façon générale, ces orientations sont conformes aux grandes lignes des politiques du FIDA et aux stratégies de la région Proche-Orient et Afrique du Nord du FIDA (NENA). Elles répondent également aux priorités du gouvernement inscrites dans les Plans nationaux de développement.

23. Dans ce contexte général, on peut distinguer trois générations de projets, dont le développement coïncide en partie avec les stratégies proposées.

24. Les projets de première génération (1981-1985) sont centrés sur les petites et moyennes exploitations et le développement des activités productives. Les interventions sont déterminées suivant le potentiel mobilisable: céréaliculture, irrigation et élevage à Kef-Siliana, irrigation pour le premier projet Sidi Bouzid, arboriculture et amélioration pastorale pour le second. Les stratégies d'intervention sont fondées sur une vulgarisation agricole rapprochée diffusant des thèmes préétablis, s'appuyant fortement sur des lignes de crédit, avec, dans le cas de Sidi Bouzid irrigué, une forte composante d'aménagements hydrauliques. La participation des agriculteurs, la promotion des organisations paysannes, l'appui aux activités des femmes n'apparaissent pas.

25. Les projets de deuxième génération (1988-1998) sont situés dans des zones plus difficiles<sup>5</sup>, caractérisées par la faiblesse de leurs potentialités, un relief tourmenté et un état souvent avancé de dégradation des sols. Ils s'inscrivent dans le cadre d'une nouvelle approche de développement intégré, initiée à la fin des années 70 dans des projets cofinancés par l'USAID, la Banque mondiale et la BAD. Conçue pour les zones fragiles et dégradées, cette approche vise à mettre en œuvre des actions complémentaires de préservation des ressources naturelles, de développement de la productivité

---

<sup>5</sup> A l'exception toutefois de Sidi M'Hadheb, dont la zone d'intervention a des caractéristiques proches de la zone d'intervention voisine des projets Sidi Bouzid.

agricole et d'amélioration des infrastructures collectives. Si les projets de la deuxième génération ont bien des composantes relevant de ces trois grands axes, ils sont néanmoins marqués par une prédominance des activités de préservation des ressources naturelles (conservation des sols et des eaux, aménagements sylvo-pastoraux) et de développement d'infrastructures productives collectives (pistes, et, dans une moindre mesure, forages et irrigation). La part de ces investissements lourds absorbe entre 42 et 79% du budget prévisionnel des projets. L'importance donnée aux activités productives individuelles décroît: les budgets leur consacrent 13% en moyenne, sous la forme de subventions. Les projets Mellegue (1989) et Sidi M'Hadheb (1992) comprennent encore des lignes de crédit propres, qui permettent le financement d'actions centrées sur l'exploitation. A partir du projet Kairouan (1994), le financement des activités productives passe au système bancaire, qui a été réorganisé mais dont l'accès reste problématique pour la plupart des petits exploitants. Une composante d'appui aux activités des femmes apparaît dès le projet Mellegue, mais elle ne dépasse pas une moyenne de 3%. Une composante de développement communautaire, centrée sur des approches participatives, est introduite à partir du projet Kairouan, mais elle plafonne à une moyenne de 4% du budget.

26. Au sein de la deuxième génération, deux projets sont préparés après l'adoption de la stratégie de 1992, soit les projets Kairouan et Siliana. Il ne semble pas que la stratégie ait sensiblement affecté les dispositifs adoptés pour les deux projets. Les thèmes recommandés ont bien été suivis, mais en privilégiant les aménagements collectifs. Les nouveaux thèmes (diversification des activités agricoles, question foncière, activités para-agricoles) n'ont pas été appliqués. L'approche intégrée est plutôt conçue comme une juxtaposition de composantes diverses, sans que les mécanismes de l'intégration soient définis.

27. Le projet Zaghouan (1998) annonce une nouvelle génération de projets. Bien que l'accent reste essentiellement sur les mêmes composantes que les projets de la deuxième génération, et dans des proportions semblables, l'approche participative est étendue à une part plus importante d'activités. Si les infrastructures lourdes (pistes eau potable et périmètres irrigués) sont toujours identifiées dans le rapport de pré-évaluation, l'essentiel des autres activités (en particulier la CES et les aménagements sylvo-pastoraux, soit 34% du budget) doit être identifié dans le cadre de plans de développement participatifs. Le projet prévoit aussi la promotion des organisations de base. Le projet Tataouine (2002) s'inscrit dans cette veine tout en proposant des innovations méthodologiques. L'approche proposée, fondée sur le partenariat entre les acteurs locaux et la promotion des organisations rurales, combine trois niveaux d'intervention: (i) la région, avec des investissements structurants, (ii) les terroirs agropastoraux, avec des actions d'aménagement et de gestion des ressources naturelles identifiées dans le cadre de programmes de développement participatifs, (iii) l'exploitation, voire l'individu, à travers la promotion des filières et de micro-entreprises non-agricoles. La prédominance des aménagements et des infrastructures est maintenue, mais 43% de ces investissements doivent être programmés dans le cadre de plans de développement participatifs établis pour chaque terroir. La plupart des recommandations du COSOP ont trouvé une expression concrète, sauf en ce qui concerne la création de services financiers ruraux. Toutefois différentes mesures d'appui sont prévues pour faciliter l'obtention de prêts à travers les circuits existants. Les recommandations de 1992 qui n'avaient pas été appliquées par les projets de la génération précédente, notamment concernant la diversification des activités et l'intégration, sont aussi concrétisées.



### III BILAN DES PRINCIPAUX RESULTATS

28. Il est malaisé de dresser un bilan exhaustif des principaux résultats, dans la mesure où le suivi des réalisations physiques n'a commencé à être effectué de façon plus ou moins complète qu'à partir du projet Mellègue (1989). Les résultats donnés ci-après fournissent un bilan global des résultats, étant entendu que trois projets sont encore en cours, dont un (Zaghouan), qui est encore tout au début de sa mise en oeuvre<sup>6</sup>.

29. Les réalisations les plus importantes sont des investissements lourds: conservation des eaux et des sols (CES), aménagements pastoraux, infrastructures diverses. Les mesures d'accompagnement en matière de crédit, de formations ou d'appui à la structuration sont restées beaucoup plus modestes, conformément d'ailleurs aux prévisions budgétaires. De façon générale, on note que les actions exécutées à l'entreprise ou en régie, sans participation ou avec une participation limitée des bénéficiaires (CES et améliorations des parcours collectifs), ont été réalisées à des taux supérieurs à 100%. En revanche, les composantes d'appui à l'agriculture et à l'élevage, qui reposaient sur le financement à crédit, ont connu de grosses difficultés d'exécution, en particulier dès le moment où le crédit a cessé d'être financé par les projets. En effet, diverses contraintes limitent l'accès au crédit des petits exploitants, depuis le projet Sidi M'Hadheb (1992) qui, le premier et conformément à la politique gouvernementale, a fait appel au crédit bancaire. Les composantes de développement communautaire et de promotion féminine, déjà marginales dans la conception des projets, ont connu de surcroît une mise en œuvre très réduite.

30. Les actions en matière de conservation des ressources constituent certainement le volet le plus important et ont été entreprises dans tous les projets, sauf Sidi Bouzid irrigué. Ainsi les projets ont réalisé:

- 170 188 ha de travaux de conservation des sols, essentiellement sous la forme de banquettes mécaniques, corrections de ravins, ados de culture et cuvettes manuelles;
- 31 753 ha de travaux de consolidation (cactus et plantations pastorales);
- 1 676 100 m<sup>3</sup> de diguettes et 790 456 m<sup>3</sup> de comblements;
- 3 930 ha de reboisement, 1 540 ha d'éclaircies forestières et 360 km de tranchées pare-feu.

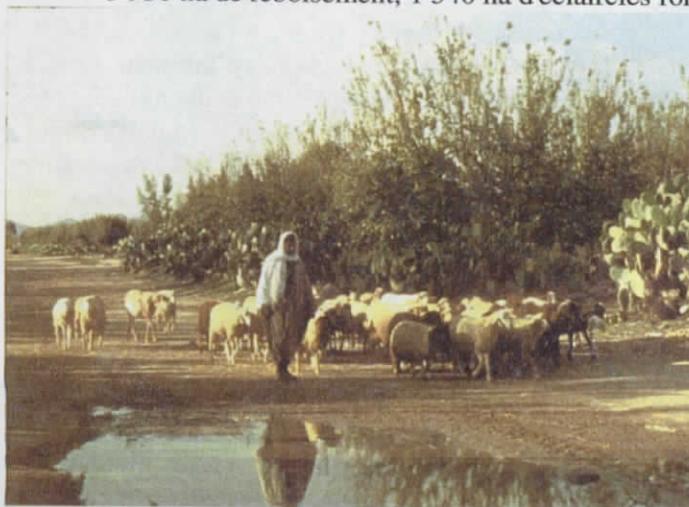


Photo 2. Les efforts d'amélioration de l'intégration agriculture-élevage ont été complétés par des actions d'appui à l'élevage

31. Les aménagements pastoraux ont été mis en œuvre dans tous les projets, et ont concerné:

- 16 957 ha d'amélioration de parcours;
- 12 408 ha de plantations fourragères (cactus et acacias);
- 6 420 ha de mise en défens.

<sup>6</sup> On trouvera en annexe 1 un tableau présentant les principaux résultats, compte tenu de ces réserves.

32. Les efforts d'amélioration de l'intégration agriculture-élevage ont été complétés par des actions d'appui à l'élevage, qui sont restées plutôt clairsemées, sauf dans les projets Kef-Siliana et Siliana. Les actions en ce domaine ont produit les résultats suivants:

- la construction d'infrastructures diverses: centres vétérinaires (4), bergeries et étables (569), magasins de stockage, hangars et clapiers (197), abreuvoirs (11);
- l'équipement de deux laboratoires vétérinaires;
- la fourniture de béliers géniteurs (1 331), de bovins (669) et de brebis (528);
- les vaccinations de bovins (243 798 têtes) et le traitement de ruches (13 587).

33. Dans le domaine de la production agricole, tous les projets, à l'exception de Kef-Siliana, ont entrepris d'importants travaux de plantations arboricoles, dont une partie à titre de consolidation des aménagements de conservation des sols. Des infrastructures et des équipements pour le développement de l'agriculture irriguée ont été déployés par tous les projets à des degrés divers, sauf Sidi M'Hadheb. Ainsi, les projets ont permis de réaliser:

- 44 486 ha de plantations arboricoles (oliviers, pistachiers, amandiers);
- 4 007 ha de périmètres irrigués (constructions nouvelles et réhabilitations);
- 6 800 ha irrigués par épandage de crues (superficie maximale);
- 9 lacs collinaires.

34. Les infrastructures hydrauliques constituent également un volet important du programme. Tous les projets ont contribué à l'amélioration de l'approvisionnement en eau (eau potable d'irrigation, d'arrosage ou d'abreuvement des animaux), ainsi qu'aux économies d'eau, à travers:

- la construction, la réhabilitation ou l'équipement de 2 332 puits;
- la fourniture de 2 098 citernes;
- la construction de 454 réservoirs;
- la réalisation de 87 km d'adductions d'eau, plus 7 adductions d'eau villageoises.

35. Des infrastructures routières ont été entreprises dans une majorité de projets, sous la forme de construction de pistes rurales (285 km).

36. Les infrastructures sociales sont peu nombreuses et n'ont concerné que trois projets. Huit centres de formation ont été construits.

37. Les résultats en matière de crédit sont très difficiles à évaluer. Les quatre premiers projets avaient des lignes de crédit, mais ne suivaient pas le nombre de clients ni les montants alloués. Des recoupements avec les banques chargées de la délivrance du crédit ont cependant permis d'estimer, pour ces trois projets, un total de 8 728 clients pour un montant global de 15 511 270 DT. Ces crédits ont permis le financement d'intrants et de traction mécanique (Kef-Siliana), de puits de surface, de plantations arboricoles et fourragères, de citernes (Sidi Bouzid). Les projets suivants ne financent plus de crédit (sauf le crédit aux pêcheurs du projet Sidi M'Hadheb), mais ont gardé une petite composante de crédit informel destiné aux femmes pour des activités d'artisanat. Un total de 514 micro-crédits a été fourni par quatre projets.

38. La constitution de groupements de différents types a été appuyée à partir du projet Mellegue, en nombre très limité jusqu'au projet Siliana (1996), de façon un peu plus significative après. On compte un total de 183 groupements pour six projets, dont 55% pour le seul projet Siliana. La catégorie la plus importante est constituée de groupements à base territoriale, constitués pour prendre part à la planification participative des activités: on en dénombre 89, la majeure partie dans les deux projets les plus récents. Les groupements économiques sont moins nombreux: 63 ont été créés (43 par le seul projet Siliana), dont 5 groupements féminins.

39. Les formations diverses (techniques, santé, gestion de l'eau...) ont concerné 3 456 personnes réparties sur cinq projets, dont 1 431 jeunes filles formées à des activités artisanales (tapis, apiculture, fabrication de fromages, de savon...) et agricoles. Les formations en matière d'organisation et de gestion n'ont concerné que 145 personnes, dans deux projets.

40. Les activités strictement réservées aux femmes recouvrent un ensemble éclectique, dont la principale composante est la création de jardins maraîchers pour l'autoconsommation (922), que l'on retrouve dans trois projets.

41. Les zones d'intervention couvertes par le programme abritent un total de 452 275 personnes, parmi lesquelles les projets ciblent un total de 76 210 exploitations. Le tableau ci-après présente, pour chaque projet, les nombres de personnes et d'exploitations ciblées dans les rapports de pré-évaluation et les nombres de celles qui ont été réellement touchées (sauf pour les projets Zaghouan, qui n'a pas encore véritablement généré d'impact, et Tataouine, qui n'a pas encore commencé). Ce tableau est cependant à prendre avec précaution dans la mesure où, en l'absence de suivi d'impact, les données présentées sont issues très approximatives<sup>7</sup>. Par ailleurs, elles ne prennent pas en compte les effets indirects des activités financées par les projets.

**Tableau 2 - Personnes et exploitations touchées et ciblées par les projets**

| Projets                          | Nombre personnes ciblées | Nombre personnes touchées | Nombre exploitations ciblées | Nombre exploitations touchées |
|----------------------------------|--------------------------|---------------------------|------------------------------|-------------------------------|
| Kef - Siliana                    | 39 000                   | 39 000                    | 6 500                        | 13 000                        |
| Sidi Bouzid irrigué              | 36 000                   | 14 120                    | 6 800                        | 2 670                         |
| Sidi Bouzid sec                  | 35 000                   | 31 910                    | 6 600                        | 6 020                         |
| Mellegue                         | 41 900                   | 36 530                    | 5 300                        | 5 220                         |
| Sidi M'Hadheb                    | 46 795                   | 21 700                    | 6 685                        | n.d.                          |
| Kairouan                         | 63 000                   | 64 050                    | 12 000                       | 10 500                        |
| Siliana                          | 73 080                   | 22 780                    | 12 600                       | 3 930                         |
| Zaghouan                         | 44 500                   | -                         | 8 725                        | -                             |
| Tataouine                        | 73 000                   | -                         | 11 000                       | -                             |
| <b>Total</b>                     | <b>452 275</b>           | <b>230 090</b>            | <b>76 210</b>                | <b>41 340</b>                 |
| Total sans Zaghouan et Tataouine | <b>334 775</b>           |                           | <b>56 485</b>                |                               |

42. Même compte tenu des réserves exprimées ci-dessus, ces chiffres permettent d'avoir une appréciation très globale du nombre de bénéficiaires touchés entre 1980 et 2001. Ce total n'est pas négligeable puisqu'il représente environ 7% de la population rurale. Si l'on considère par ailleurs que 40% de ce total sont de petits exploitants pauvres<sup>8</sup>, soit 92 000 personnes, on peut estimer que les projets cofinancés par le FIDA ont permis d'atteindre environ 20% de la population rurale pauvre telle qu'elle était évaluée en 1980, au moment où démarre le programme. Alors que cette population a baissé de 430 000 à 147 100 personnes entre 1980 et 2001, le nombre de pauvres touchés par les projets cofinancés par le FIDA équivaut à environ un tiers de cette diminution. Si ce rapprochement permet d'apprécier l'ordre de grandeur dans lequel se situe la contribution des projets à la lutte contre la pauvreté, il faut souligner cependant que les données disponibles ne permettent pas d'apprécier la part des pauvres qui, ayant reçu un appui du programme, sont effectivement sortis de la pauvreté.

<sup>7</sup> Les chiffres présentés pour les personnes et exploitations touchées sont essentiellement basés sur les données disponibles dans les rapports d'évaluation et d'achèvement disponibles. Elles portent sur les actions entreprises, et certaines seulement, mais pas sur les personnes en ayant bénéficié. Ainsi, pour les activités de crédit les statistiques portent sur les prêts et pas sur les agriculteurs qui en bénéficient. On ignore donc les effets cumulés des différentes interventions sur les mêmes exploitations, et des personnes ayant bénéficié de plusieurs actions, ou de plusieurs prêts, sont inévitablement comptées plusieurs fois.

<sup>8</sup> Voir ci-après.



## IV IMPACT ET DURABILITE

### A. Les approches mises en œuvre ont-elles permis d'atteindre les plus vulnérables et de faciliter leur intégration au tissu social et économique ?

#### Une concentration sur les régions les plus défavorisées

43. L'une des plus importantes spécificités du programme du FIDA en Tunisie réside dans la concentration de tous les projets sur les régions défavorisées du pays, le long d'un axe central Nord-Sud. Cette zone est caractérisée par une pluviométrie faible et aléatoire, une répartition des terres inégales renvoyant une majorité de petites et moyennes exploitations sur les terres marginales et morcelées des piémonts et des jebels, une dégradation des ressources naturelles, une faible productivité des activités agricoles et un fort exode rural.

44. Dans ces zones de concentration, les projets couvrent des aires géographiques allant de 4 délégations à tout un gouvernorat, soit des zones assez importantes<sup>9</sup>. Au sein de ces ensembles sont identifiées des micro-zones, correspondant à quelques terroirs (Kairouan, Siliana) puis à de petits espaces socio-géographiquement homogènes, qui forment des poches où se concentrent les actions des projets (Zaghuan). La dispersion des micro-zones, leur isolement, l'absence de stratégies communes et d'ancrage institutionnel aboutissent à un certain saupoudrage des interventions et ne permettent pas de générer une dynamique de développement auto-soutenue. Le projet Tataouine améliore l'approche en prenant en compte l'ensemble du gouvernorat et en délimitant des unités socio-territoriales fondées sur les terroirs agropastoraux.

45. La stratégie de 1992 cible trois catégories différentes: (i) les classes pauvres disposant d'un potentiel mobilisable ou dont la gestion pouvait être améliorée (oasis, périmètres irrigués...), (ii) les classes pauvres disposant d'un potentiel exploitable mais fragile (céréaliculture en sec, arboriculture, élevage) et (iii) les femmes rurales. En revanche le COSOP, en s'appuyant sur l'expérience des projets passés, reconnaît que les groupes les plus pauvres appartiennent à une communauté, et qu'il n'est pas souhaitable de les isoler pour des interventions temporaires. Il est donc proposé de centrer les activités sur les communautés pauvres prises dans leur ensemble, en modulant les appuis selon les besoins prioritaires et les contraintes, définis de façon participative. Bien qu'aucune des deux stratégies ne se réfère à la taille de l'exploitation comme critère de ciblage, le COSOP l'excluant même explicitement, elle constitue le principal critère de ciblage dans la majorité des rapports de pré-évaluation.

#### Superficie exploitée et revenus: des critères de ciblage peu opérants

46. Sur le plan théorique, l'utilisation de la taille de l'exploitation comme indicateur de pauvreté est peu satisfaisant. En effet, dans un environnement semi-aride, marqué par un fort aléa climatique, l'agriculture pluviale ne génère pas de revenus suffisants pour assurer la survie des familles, même pour des superficies dépassant les critères de ciblage fixés dans les projets. Face à la faiblesse et à l'irrégularité de la production, les stratégies des exploitants sont fondées sur une diversification des activités. Dans un tel contexte la focalisation sur le critère unique de la superficie cultivée ne paraît pas pertinente. En outre, comme le note le COSOP, l'amélioration de la gestion des ressources naturelles ou le développement d'une zone ne peuvent reposer exclusivement sur les familles exploitant les superficies les plus réduites.

47. Sur le plan pratique, on ne dispose de données sur les catégories d'exploitants touchées par les projets que pour trois d'entre eux (Kef-Siliana et les deux projets Sidi Bouzid). Les données

<sup>9</sup> Couvrant une superficie moyenne de 220 000 ha, exception faite des projets de Sidi Bouzid (755 000 ha) et Tataouine (1 650 000 ha), et abritant en moyenne 56 000 personnes.

disponibles montrent qu'en chiffres absolus, les petits exploitants possédant moins de 10 ha ont, dans l'ensemble, majoritairement bénéficié des investissements consentis<sup>10</sup>.

48. Cependant, si l'on compare le nombre des bénéficiaires avec le nombre total des exploitations dans chaque catégorie, on constate que la catégorie des exploitations de plus de 20 ha a proportionnellement bénéficié plus que les autres des avantages des projets, contrairement à ce que prévoyaient les objectifs des projets. L'analyse de la distribution des investissements (et non plus seulement du nombre des bénéficiaires qui les a reçus) montre, elle aussi, que les exploitants de plus de 20 ha ont été avantagés: ils ont bénéficié de 56% des superficies plantées en sec dans le projet Sidi Bouzid sec et de 42% du montant total des prêts dans le projet Sidi Bouzid irrigué. L'évaluation finale du projet Mellegue, sans fournir de chiffres, note aussi la tendance à privilégier les exploitants plus favorisés, qui, plus influents et mieux informés, sont plus aptes à capter les appuis proposés par le projet. Sous cet éclairage, la part non négligeable d'exploitants de moins de 10 ha parmi les bénéficiaires des projets serait plutôt le reflet de la structuration existante du secteur agricole (et de la prépondérance des petits exploitants dans les régions visées), que l'effet du ciblage des projets. Ainsi, si les projets ont bien contribué à la diminution de la pauvreté, ils ont eu moins de succès en ce qui concerne la réduction des inégalités.

49. Plusieurs facteurs peuvent expliquer la difficulté des projets à avantager en priorité les petits exploitants: (i) les insuffisances des systèmes de suivi-évaluation et le manque d'informations concernant les publics cibles, (ii) l'insuffisante adéquation des actions proposées avec les stratégies des plus petits exploitants, (iii) la logique de sélection spatiale s'appliquant à certaines activités comme la conservation des ressources, (iv) la préférence de l'administration tunisienne pour des approches globales, (v) les modes de sélection des attributaires de crédit par les banques, qui ne tiennent pas compte de la superficie d'exploitation, (vi) le manque d'intérêt des institutions coopérantes pour le ciblage.

50. Trois projets (les deux projets Sidi Bouzid et Mellegue), s'ils n'ont pas appliqué rigoureusement le critère de superficie, n'en ont pas moins contribué à créer une dynamique globale de développement économique dans leurs zones d'intervention et à favoriser une certaine stabilisation de la population. Ces résultats conduisent les évaluateurs des projets Sidi Bouzid à se demander s'il est préférable de cibler directement les petites exploitations, ou d'appuyer une dynamique économique d'ensemble, profitant à toute la population, mais n'ayant pas d'effet sur la réduction des inégalités.

51. Le projet de Sidi M'Hadheb utilise un critère de sélection basé sur les revenus. Cette approche permet de mieux tenir compte de la polyactivité des exploitants agricoles, ainsi que du caractère souvent aléatoire de la production agricole. Cependant, la vérification du critère des revenus reste problématique, et, de fait, il n'a pas été appliqué à Sidi M'Hadheb, où il n'y a d'ailleurs eu aucun ciblage particulier.

---

<sup>10</sup> Ainsi les exploitants de moins de 10 ha représentent 42,5% des bénéficiaires du crédit du projet Kef-Siliana. Dans le projet Sidi Bouzid irrigué, 48,5% des bénéficiaires de puits de surface et 48% des bénéficiaires d'un crédit d'équipement ont moins de 10 ha. Dans le projet Sidi Bouzid sec, 47% des bénéficiaires des plantations ont moins de 10 ha mais c'est le cas de seulement 34% des bénéficiaires du crédit.

## **Une nouvelle approche centrée sur la région mais qui laisse ouverte la question de l'inclusion des pauvres**

52. Par des détours méthodologiques différents qui ont le mérite d'être plus clairs, le projet Tataouine semble aboutir finalement à un résultat équivalent à celui de ses prédécesseurs. Le principal élément de ciblage est le choix de la zone d'intervention, qui répond à des critères généraux de pauvreté à l'échelle du pays. A partir de là, tous les habitants de la zone considérée ont vocation à participer aux activités du projet, quel que soit leur niveau de richesse, soit parce que, en tant qu'ayants-droits, ils doivent être associés à la gestion des ressources naturelles, soit parce qu'ils peuvent jouer un rôle moteur dans la valorisation du potentiel économique. Néanmoins pour Tataouine comme pour les autres projets, le problème reste entier. Dans la mesure où la croissance n'entraîne pas de bénéfices automatiques pour les pauvres, comment s'assurer que ces derniers ne restent pas en marge de la dynamique de développement ? La phase préparatoire du projet a permis de constituer une base de connaissances très complexe sur les groupes socio-économiques qui fournit un point de départ. Cependant, si aucun autre mécanisme n'est prévu pour intégrer les plus pauvres dans la dynamique envisagée, le risque est qu'ils soient laissés de côté.

### **Deux catégories défavorisées particulières: les femmes et les jeunes**

53. Les femmes constituent un groupe-cible spécifique, devant bénéficier d'actions spécifiques à partir du projet Mellegue (1989). Le ciblage des jeunes a été introduit pour la première fois dans le projet Kairouan (1994), et n'est repris ensuite que par le projet Tataouine (2003). Ces deux catégories ont l'avantage d'être facilement identifiables. Toutefois, elles ne sont pas homogènes, et les contraintes auxquelles les femmes et les jeunes ont à faire face varient suivant leur âge, leur origine sociale, l'origine et le niveau de revenus de leurs familles... Mis à part pour les trois projets récents, les rapports de pré-évaluation ne font pas de distinction au sein de la population féminine: quelle que soit la catégorie socio-économique à laquelle elles appartiennent, les femmes ont toutes vocation à bénéficier des mêmes actions standardisées. En particulier, le fait qu'elles soient souvent de facto chef d'exploitation (quand leurs maris, partis travailler à l'extérieur, sont absents) n'emporte pas de conséquences particulières sur les activités qui leur sont proposées. Seul le projet Tataouine prévoit une approche différenciée pour les jeunes.

## **B. Quel a été l'impact des projets sur l'amélioration des conditions de vie des femmes et leur participation au développement ?**

### **Des dispositifs des projets en décalage avec l'évolution du rôle des femmes dans l'exploitation**

54. Les femmes ont acquis un rôle économique de plus en plus important dans les campagnes. Divers facteurs ont profondément modifié la répartition du travail au sein de la famille: non seulement l'exode masculin, pour suppléer à l'insuffisance des revenus, mais aussi la diversification des systèmes de production et la scolarisation des enfants. Les besoins nouveaux en main-d'œuvre qui en résultent sont satisfaits essentiellement par les femmes, dont la charge de travail s'est notablement alourdie. Cependant, même si elles contribuent de façon croissante au revenu familial, leur statut social n'a que peu évolué: elles sont toujours considérées comme des aides-familiales, et si, *de facto*, elles sont conduites à exercer certaines tâches et responsabilités d'un chef d'exploitation, cette qualité ne leur est pas reconnue. En conséquence, elles restent largement en marge des actions de développement et des services d'appui à l'agriculture, au détriment de leur propre avancement mais aussi du progrès de toute la famille.

55. La législation tunisienne en faveur des femmes est certainement l'une des plus progressistes de la région. Mais en matière de développement économique et social, les efforts du gouvernement ont ciblé la famille plutôt que les femmes et, s'il existe bien une stratégie nationale en faveur des femmes rurales dans l'agriculture depuis 1998, elle reste en grande partie à mettre en œuvre. Les structures sociales sont encore fortement marquées par les traditions qui donnent la primauté aux

hommes dans la prise de décision, l'instruction, la formation, et les relations avec l'extérieur. De plus, l'accès des femmes au foncier reste très limité.

56. La conception des projets ne reflète qu'en partie l'évolution du rôle des femmes. Les trois premiers projets n'incluaient pas les femmes parmi le groupe-cible. Elles apparaissent pour la première fois dans le projet Mellegue (1989), en même temps qu'une composante qui leur est spécifiquement destinée. A partir du projet suivant (Sidi M'Hadheb - 1992), cette composante devient commune aux femmes et au développement communautaire.

57. La participation des femmes aux activités des projets est limitée aux activités de la composante de promotion des femmes et développement communautaire, dont l'importance ne dépasse pas 4% du budget total. Les activités proposées ne s'inscrivent pas dans une stratégie de promotion et d'intégration cohérente, mais consistent essentiellement en un assemblage d'actions de type social, de formations à des activités génératrices de revenus traditionnelles, et de crédit informel. En l'absence de service spécialisé au sein des CRDA, la mise en œuvre de ces composantes est confiée soit à une ONG, soit à des animateurs recrutés par les projets.

58. En dehors de ces activités réservées, conduites séparément et avec un personnel spécial, il n'est pas prévu de stratégie pour que les composantes principales tiennent compte des spécificités des hommes et des femmes et s'adaptent aux contraintes qui leur sont propres. Les rapports de pré-évaluation les plus récents ont des analyses de plus en plus détaillées de la situation des femmes et identifient correctement les contraintes auxquelles elles font face, mais ces analyses ne sont pas reflétées dans les dispositifs des projets, qui reprennent toujours l'approche traditionnelle de la composante réservée et marginale. Par ailleurs, la concentration de la majeure partie des projets sur des activités liées au foncier, exclut de facto les femmes, qui n'en sont généralement pas propriétaires. Le projet Tataouine a prévu une Cellule d'animation des femmes et des jeunes, qui sera chargée d'appuyer ce public cible dans la poursuite de ses intérêts, notamment à travers la constitution de groupements, le développement d'activités génératrices de revenus, et la participation aux organismes représentatifs des populations. Il appartiendra aux responsables du projet de veiller à ce que ces activités, à nouveau concentrées au sein d'une composante réservée, ne soient pas, une fois de plus, marginalisées.

### **Des améliorations générales qui profitent aussi aux femmes mais un impact spécifique très limité**

59. Un premier type d'impact des projets sur la situation des femmes est produit par les activités qui leur sont spécifiquement réservées. Les actions de type social (dispensaires, maisons communautaires, réservoirs d'eau...) ont eu un impact sur les améliorations des conditions de vie, mais qui reste limité en raison de leur petit nombre. Par ailleurs, 1 645 femmes et jeunes filles ont été formées à des activités génératrices de revenus, soit une moyenne de 411 femmes par projet. Parmi elles, 30% ont pu bénéficier de micro-crédits fournis par des ONG.

60. La plupart de ces activités réservées relèvent cependant d'une démarche plus voisine de l'aide ponctuelle que d'une véritable approche de développement. Aucun projet n'a effectué d'études de marché ou identifié de nouveaux créneaux porteurs, ni n'a fourni de services d'appui-conseil aux femmes pour les aider à monter et mettre en œuvre leurs projets. En conséquence, ceux-ci rencontrent de forts problèmes de rentabilité et de commercialisation. Par ailleurs, les projets n'ont pas non plus appuyé la constitution de groupements de type économique, qui auraient permis une meilleure organisation des productrices. Celles-ci, formées en groupe, exercent leurs activités de façon individuelle. On ne compte, pour tout le programme, que 3 groupements de femmes en activité (à Siliana), exerçant eux aussi leurs activités individuellement.

61. Un deuxième type d'impact est produit par les investissements qui ne sont pas réservés aux femmes mais qui, soit engendrent une amélioration des conditions de vie (approvisionnement en eau potable, pistes), soit apportent un accroissement de revenus à la famille, dont les femmes bénéficient,

même si elles n'ont pas de rôle majeur dans les décisions d'affectation des dépenses. Cependant, ces activités qui génèrent de nouveaux revenus, telles que l'irrigation ou l'arboriculture, sont aussi la source d'un alourdissement de la charge de travail des femmes, à qui revient une bonne partie des tâches requises par les activités nouvelles. Par ailleurs, l'augmentation des responsabilités des femmes n'est pas accompagnée par un effort de vulgarisation correspondant, celle-ci restant centrée sur les chefs d'exploitation, qui sont majoritairement des hommes. L'Agence de vulgarisation et de formation agricole (AVFA) reconnaît que les femmes sont demandeuses, mais, faute de moyens, les activités qu'elle mène avec elles sont limitées à six gouvernorats. Les femmes participent aussi très faiblement aux structures mises en place pour la gestion des infrastructures financées par les projets. Ainsi, alors qu'elles sont généralement chargées de l'approvisionnement en eau de la famille, elles restent absentes ou minoritaires dans les AIC chargés de la gestion des points d'eau. La situation a commencé à changer avec le projet Zaghouan (1999): les femmes, en particulier les jeunes femmes scolarisées, participent aux activités de planification et aux comités de développement. Cette implication a permis, quoique d'une façon encore modeste, d'associer les femmes à la vie publique de leur communauté, de leur donner la parole, d'établir des canaux de communication entre les femmes et les hommes d'une communauté. Des leaders femmes, en particulier parmi les jeunes filles et les femmes scolarisées, ont commencé à apparaître. Présentes et actives dans les comités informels, elles sont cependant encore exclues des organisations rurales formelles, ou minoritaires, y compris dans les AIC d'eau potable.

62. Ainsi, les projets ont manqué d'une dimension globale de genre, ce qui peut s'expliquer par différents facteurs. Certains relèvent de la conception:

- **le manque d'analyse des spécificités hommes-femmes** dans le cadre de la formulation des projets (sauf, timidement, à partir du projet Siliana);
- **la concentration des projets sur des activités liées au foncier**, auxquelles les femmes n'ont qu'un accès limité;
- **l'absence d'une définition claire de l'objectif** à atteindre (sauf dans le projet Tataouine qui se focalise sur l'accès au pouvoir de décision);
- en conséquence, **l'absence de stratégie**, aussi bien au stade de la conception qu'à celui de la mise en œuvre.

63. D'autres sont liés à la mise en œuvre:

- **la faible adhésion de l'environnement institutionnel** aux objectifs généraux poursuivis par le FIDA en matière de genre et de développement des femmes;
- **l'absence d'unité fonctionnelle correspondante** et de personnel féminin dans les CRDA, et la faible représentation des femmes au sein des unités de projet;
- **l'absence de formation appropriée du personnel** des unités de projet et des CRDA;
- l'absence d'informations sur les spécificités hommes-femmes et sur le groupe cible des femmes dans les systèmes de **suivi-évaluation**;
- le faible intérêt accordé aux questions de genre par la **supervision** des institutions coopérantes, le suivi du FIDA et les missions d'évaluation ou de revue des projets.

### C. Les approches participatives ont-elles permis de susciter des organisations rurales pérennes et des investissements durables ?

#### Une introduction progressive d'approches participatives dans la conception des projets, en accord avec l'évolution des politiques nationales

64. Au début des années 80, la participation est généralement entendue en Tunisie soit comme une validation des activités proposées par l'administration, soit comme une contribution des usagers aux investissements. C'est à partir du milieu des années 80 et pendant les années 90 que le désengagement progressif de l'Etat conduit d'abord à introduire la participation des usagers à la gestion d'équipements collectifs et de ressources naturelles communes, puis à envisager le développement d'associations pouvant prendre en charge les fonctions d'appui au développement

agricole auparavant assurées par l'Etat. En revanche, la conception et la mise en œuvre des programmes d'investissement restent du ressort quasi-exclusif de l'administration. Parallèlement, des approches participatives ont été progressivement développées dans le cadre de cofinancements extérieurs, jusqu'à leur adoption, à des degrés divers, par la majorité des grands projets. Cependant, malgré une remarquable extension durant la dernière décennie, ces approches restent encore aujourd'hui confinées aux projets cofinancés par l'aide extérieure.

65. L'évolution du rôle donné à la participation et aux organisations rurales dans les projets cofinancés par le FIDA a été largement déterminée par cette évolution du contexte national. Dans les cinq premiers projets, la participation est prévue, d'une part, sous la forme d'une sensibilisation des agriculteurs afin qu'ils acceptent les interventions prévues et qu'ils assurent l'entretien des investissements, et, d'autre part, comme une contribution financière permettant d'avoir accès au crédit. Une deuxième étape, avec le projet Kairouan (1993), voit l'introduction des approches participatives et d'organisation de la population au sein de micro-zones. Le projet Siliana (1996) ajoute une nouvelle dimension en prévoyant des mécanismes de concertation avec l'administration locale, mais qui sont toujours limités à quelques zones pilote. La troisième étape est constituée par le projet Zaghouan (1998), qui élargit la programmation participative et le développement des organisations rurales à l'ensemble de la zone du projet, dans le cadre d'unités socio-territoriales (UST). Jusque là cependant, l'administration garde un rôle, certes décroissant, mais toujours décisif, dans la planification et la mise en œuvre des projets. Le projet Tatatouine (2002) développe l'approche en introduisant principalement trois nouveaux éléments: (i) un processus de formulation associant la population et les acteurs du développement local, (ii) l'établissement d'un véritable partenariat administration-acteurs locaux; (iii) un objectif explicite de structuration du monde rural, visant à le rendre plus apte à participer à la définition et à l'exécution de politiques de développement local.

#### **Un impact modeste et une durabilité limitée**

66. Ces expériences ont d'abord le mérite d'avoir initié des mécanismes nouveaux de concertation directe entre l'administration et la population, essentiellement pour la mise en place des aménagements de conservation des ressources et des infrastructures. Une nouvelle culture fondée sur le dialogue voit ainsi très progressivement le jour, à la satisfaction d'ailleurs réciproque de l'administration, qui y voit l'occasion d'améliorer l'efficacité de sa programmation, et des agriculteurs, peu habitués à ce qu'on leur demande leur avis. Dans les zones de concentration des actions (micro-zones et UST), la population a aussi acquis un nouveau droit de parole, portant sur l'identification de plans d'action communautaires. Ces approches nouvelles sont cependant restées limitées à la fois dans leur zone d'influence, circonscrite à la sphère des projets, et dans leur contenu.

67. Les comités de développement mis en place dans le cadre des programmes tant d'aménagement que de développement participatif, ont fonctionné comme relais de l'action de l'administration. L'application donnée aux instruments de planification participative est restée un exercice largement formel, les équipes de projet ayant eu tendance à se substituer aux comités. Les programmes identifiés constituent des catalogues d'actions éparses, qui ne s'intègrent pas dans des stratégies de développement cohérentes et dont la partie financée par les projets correspond aux composantes pré-identifiées dans les rapports de pré-évaluation. La formation et le renforcement des capacités des comités restent succincts, et leur dépendance à l'égard des structures de projet est très forte. Ils ne disposent ainsi ni des capacités ni de la légitimité nécessaires à la prise en charge de la gestion et de l'entretien, qui restent du ressort des exploitants individuels.

68. Les projets se sont aussi peu investis dans la promotions des organisations légales, à caractère sectoriel ou professionnel. Alors que les politiques agricoles se réfèrent de façon croissante à la promotion d'organisations professionnelles à partir des années 90, les projets cofinancés par le FIDA ont commencé à refléter ces orientations, mais très timidement. Ainsi les deux Expériences pilote de développement local (EPIDEL) conduites dans le cadre du cofinancement de l'AFD du projet Siliana avec l'appui de l'ONG française FERT, ont permis, sur deux zones réduites, de faire émerger une vingtaine de petits projets économiques et de groupements informels. Cette dynamique s'est

cependant trouvée bloquée par les difficultés d'accès au crédit, de même que par les incertitudes au sujet des statuts juridiques disponibles<sup>11</sup>. Le projet Zaghouan n'a pas encore entrepris d'action dans ce domaine.

69. Les projets ont aussi peu appuyé les organisations sectorielles (irrigation, eau potable, élevage, foresterie). Il est vrai que cette tâche entre dans les responsabilités régulières des arrondissements techniques concernés par chacun de ces secteurs. Toutefois, les projets auraient pu apporter un appui complémentaire, de façon à augmenter la durabilité des investissements qu'ils avaient consentis. Cette approche a été retenue avec un certain succès par le projet Siliana, qui a conduit un diagnostic des problèmes de fonctionnement rencontrés par 30 associations d'intérêt collectif (AIC), à la suite duquel le projet a financé des appuis en matériel et en formation.

70. Dans ce contexte, il n'apparaît pas que les projets aient pu lancer de véritables dynamiques de participation au niveau local, ni générer des organisations de base performantes et durables. En dehors des groupements d'intérêt informels de Siliana et des orientations nouvelles prises par le projet Tataouine<sup>12</sup>, mais qui restent à mettre en pratique, ils ne semblent pas avoir enrichi ou consolidé par des expériences pratiques les orientations politiques nouvelles. Ce bilan mesuré peut s'expliquer par des raisons tenant à la fois au cadre institutionnel, au mode de conception des projets et à leurs conditions de mise en œuvre.

### **Une conception des projets peu adaptée**

71. Des caractéristiques importantes de la conception des projets s'harmonisent mal avec les approches visant la responsabilisation des acteurs locaux et leur participation à l'identification et la mise en œuvre des actions.

- les projets ont été conçus pour l'essentiel comme des contributions à la mise en œuvre de stratégies sectorielles du Ministère de l'Agriculture, sur lesquelles ont été greffés des aspects participatifs (expériences pilote de développement participatif et d'organisations territoriales, promotion féminine, implication d'ONG), qui sont cependant restés marginaux;
- la quantification détaillée des composantes et des budgets correspondants dans les rapports de pré-évaluation, même si elle ne sert en principe qu'à estimer le taux de rentabilité du projet, en réalité s'impose à toutes les parties (équipes de projet, gouvernement, institutions coopérantes et le FIDA lui-même) comme l'objectif à atteindre. Ce qui, au départ, constitue un exercice prévisionnel aboutit en réalité à créer un carcan rigide, incompatible avec les approches participatives, et qui conduit à bloquer toute possibilité de répondre à des demandes spécifiques des communautés, dès lors qu'elles ne sont pas explicitement prévues dans le rapport de pré-évaluation. Par ailleurs, la répartition du budget en catégories de dépenses renforce cette situation, dans la mesure où les réaffectations budgétaires sont soumises à des procédures très lourdes qui ne sont pas conciliables avec la flexibilité requise par les approches participatives;
- les contraintes résultant de la combinaison entre la durée assignée aux projets (six ans en moyenne), leur large échelle géographique et l'importance de leurs budgets sont également difficilement compatibles avec les approches participatives préconisées, et ce d'autant plus que ces approches sont nouvelles et que les populations ne sont pas organisées;

---

<sup>11</sup> Aujourd'hui levées, ces incertitudes portaient sur les missions à remplir par la nouvelle structure juridique instituée en 1999, le Groupement de développement agricole (groupement économiques ou organe de gestion des ressources naturelles).

<sup>12</sup> Le projet Tataouine prévoit un apport important à la promotion des organisations de base, en particulier les groupements de développement agricole (GDA), qui seront chargés de la gestion des terroirs agro-pastoraux.

- les concepteurs des projets ont fourni très peu d'orientations méthodologiques, pourtant bien nécessaires à des organismes peu familiers de ces approches et habitués à se concentrer sur des démarches techniques et sectorielles;
- les dispositifs des projets n'ont pas prévu d'accompagnement méthodologique ni de moyens de formation conséquents. Toutefois, dans le cadre du projet Tataouine, le FIDA a pu dégager des ressources additionnelles sous la forme de dons, pour le financement d'une phase de tests méthodologiques, et un accompagnement méthodologique pendant la mise en œuvre a été prévu dans le cadre du prêt. Il n'est pas sûr, cependant, que le montage de financement complexe mis en place pour la phase de tests puisse être facilement reproduit à l'avenir.

### **Une insertion insuffisante dans le cadre institutionnel**

72. Les innovations proposées par les projets en matière d'approches participatives et de responsabilisation des acteurs ont d'autant plus de mal à être mise en œuvre qu'elles ont un ancrage institutionnel insuffisant. Celui-ci n'est pas prévu dans les rapports de pré-évaluation et cette carence n'est pas rattrapée au stade de la mise en œuvre:

- les comités de développement mis en place dans les projets Siliana et Zaghouan émanent d'unités socio-territoriales définies par les projets, qui, si elles trouvent une justification sociologique et écologique, ne sont pas insérées dans le tissu institutionnel local ou régional. Centrés exclusivement sur les programmes d'action des projets et dépourvus de reconnaissance juridique, les comités de développement ne peuvent se prévaloir d'aucune représentativité auprès de l'administration locale ou d'autres opérateurs. Le projet Siliana a eu le mérite de promouvoir ces instances à un niveau territorial (au niveau des *imadats* et des délégations), c'est-à-dire à une échelle à laquelle une insertion dans le tissu institutionnel local et régional et une synergie avec les autres programmes et opérateurs étaient possibles, mais cette opportunité n'a pas été explorée. Ces comités restent ainsi des institutions *sui generis*, qui facilitent certes la tâche des techniciens chargés de la mise en œuvre, mais qui sont voués à disparaître avec la fin des projets. Le statut de Groupement de Développement agricole (GDA), introduit par la loi de 1999, pourrait cependant offrir un statut relativement adapté aux fonctions exercées par les comités territoriaux<sup>13</sup> et a été retenu par le projet Tataouine;
- les projets ont peu de rapports avec les organisations sectorielles et professionnelles qui, elles, disposent à la fois d'un statut juridique et d'un département spécialisé au sein du CRDA. La possibilité de fournir des appuis, centrés sur le renforcement des capacités, la responsabilisation et la prise d'initiatives, en collaboration avec le CRDA, n'a pas été explorée;
- l'unité de développement communautaire, généralement chargée, au sein de l'UGP, du développement et de la mise en œuvre des approches participatives, n'a pas d'équivalent dans le CRDA, qui est organisé sectoriellement. Cette absence de correspondance institutionnelle ne facilite pas l'échange de connaissances, ni l'adoption et la durabilité des méthodes nouvelles proposées.

### **Une mise en œuvre centrée sur les réalisations physiques, au détriment des approches participatives**

73. Les caractéristiques de la conception des projets ont tout naturellement conduit les responsables des projets tant dans les équipes de projet que dans les CRDA, à privilégier les composantes susceptibles de produire les effets les plus immédiats et assorties des budgets les plus importants, c'est-à-dire les composantes techniques pré-identifiées. Ce glissement a été favorisé par des éléments liés aux modalités de mise en œuvre:

<sup>13</sup> Pour autant cependant qu'ils parviennent à regrouper une majorité significative des familles de leur assiette territoriale, l'adhésion au GDA restant un acte volontaire.

- les équipes de projets ne disposent pas de stratégies pour orienter la participation des acteurs au développement local et le développement d'organisations rurales autonomes et durables. Les objectifs poursuivis, l'insertion au sein de l'environnement local notamment du point de vue institutionnel, les moyens nécessaires, les besoins en matière de renforcement des capacités, la mise en place des conditions nécessaires pour assurer la durabilité des organisations n'ont pas été clairement définis. Les actions financées dans le cadre des composantes de développement communautaire sont restées fragmentées, sans insertion dans des stratégies de développement local cohérentes. Aucun projet n'a prévu de stratégies de sortie pour préparer à l'autonomie les nouveaux groupes constitués;
- tant les systèmes de suivi-évaluation des projets que la supervision des institutions coopérantes sont centrés sur les réalisations physiques et les rythmes de décaissement des budgets;
- les ressources humaines et matérielles consacrées aux activités fondées sur la participation n'ont pas permis d'éviter ces dérapages. Les animateurs et les animatrices recrutés par les projets dans le cadre des composantes de développement communautaire sont généralement peu formés et sans expérience. Dans les UGP comme au sein des CRDA on trouve principalement des agronomes qui n'ont que peu d'expérience en matière d'approches participatives, et pas de sociologues ni d'économistes. L'accompagnement méthodologique a fait défaut, et les programmes de formation ont été trop limités;
- le nombre d'ONG susceptibles d'intervenir dans ce type d'opérations reste encore limité, et leur mobilisation sur des marchés segmentés en petits lots, et dans le cadre de procédures prévues pour des entreprises commerciales, a rendu leur engagement plus difficile.

#### **D. Les projets ont-ils su s'adapter aux contraintes des zones à faible pluviométrie ?**

##### **Des stratégies qui reflètent les politiques nationales**

74. Les trois premiers projets ont été conçus dans le cadre d'une politique agricole qui recherchait l'autosuffisance alimentaire. Centrés sur l'exploitation, ils visaient directement l'augmentation des activités productives. Le projet Mellegue (1989) inaugure une nouvelle conception qui reflète à la fois le désengagement de l'Etat des actions directes de production, et une politique volontariste de préservation et de valorisation des ressources naturelles. La stratégie proposée repose sur l'intégration des actions de protection à long terme et des actions d'appui à la production à plus court terme. L'accent est mis sur une puissante action d'Etat visant la conservation des sols et des eaux ainsi que les aménagements pastoraux, qui doivent permettre l'amélioration de l'alimentation hydrique des cultures et la régularisation de l'affouragement des troupeaux. Le développement agricole est destiné à préserver et à valoriser les aménagements réalisés et à augmenter et sécuriser la production. Les quatre projets qui ont suivi, relèvent de la même conception générale. Les stratégies des huit premiers projets se sont ainsi organisées autour de trois grands volets, dont l'importance a varié suivant les politiques dans lesquelles ils s'inscrivaient. Leur mise en œuvre est brièvement décrite ci-après.

75. **L'appui à la production** a consisté en quatre grands types d'activités, qui ont connu des impacts mitigés:

- **l'arboriculture rustique** a été proposée par la majorité des projets. Les plantations arboricoles constituent un élément fondamental de la sécurisation des exploitations agricoles, en contribuant à en asseoir l'assiette foncière et en constituant un potentiel de production supplémentaire plus résistant à la sécheresse que les cultures annuelles, pour autant que l'entretien des premières années soit assuré. Cependant le coût élevé de ce dernier comme de la plantation, combiné à la longue période précédant les premières productions, a pu limiter les possibilités d'extension;

- **l'intensification des cultures annuelles** par le recours au crédit a été appuyée par les projets Kef Siliana et Mellegue. L'augmentation de la production a surtout été le fait des années à pluviométrie excédentaire, alors qu'en année sèche, les rendements n'ont pas progressé et les revenus des clients du projet en ont souffert plus que sur les exploitations traditionnelles. En réalité, la céréaliculture intensive est adaptée à des zones à potentiel plus élevé et à la pluviométrie moins aléatoire. Elle l'est peu en milieu semi-aride, dans la mesure où elle implique un surcroît de dépenses et un risque supplémentaire (prise de crédit) qui sont contraires à la stratégie du petit producteur et que l'espérance de rendement additionnel ne justifie pas;
- **les aménagements hydro-agricoles** ont été au cœur du premier projet Sidi Bouzid, où ils ont permis des augmentations de rendement notables, ainsi qu'une réorientation des systèmes de culture vers le maraîchage et l'arboriculture fruitière, nettement plus rentables que les autres spéculations. Le développement de l'irrigation, résultant à la fois du projet et d'une dynamique d'investissement régionale particulièrement forte, a aussi conduit à une modification du comportement des petits agriculteurs, qui sont passés d'une situation de subsistance aléatoire à une situation sécurisée et insérée au marché. Les projets Mellegue et Kairouan, situés dans des zones moins favorables, n'ont eu que des interventions plus ponctuelles, aux résultats variables;
- **les interventions au bénéfice de l'élevage** ont essentiellement compris, outre les aménagements pastoraux (voir ci-après), des actions clairsemées de constructions d'infrastructures, vaccination et fourniture de géniteurs. Très peu d'actions ont été entreprises dans le domaine de la conduite du troupeau. Les résultats remarquables obtenus par quelques éleveurs témoignent cependant de l'intérêt de ce type d'intervention.

76. **La préservation et la valorisation des ressources naturelles** ont été poursuivies sous deux formes:

- les aménagements visant **la conservation des eaux et des sols** ont été mis en œuvre à très grande échelle, induisant une modification très nette du paysage, une stabilisation des sols et un majeur potentiel d'exploitation. En dépit de la place centrale qu'occupe la CES dans les stratégies de développement agricole en milieu semi-aride, on ne dispose d'aucune évaluation d'impact des différentes techniques utilisées, ce qui ne permet pas de mesurer les effets des investissements consentis, ni de faciliter l'adaptation des interventions proposées aux conditions et aux besoins des agriculteurs. Des investissements massifs ont été consentis pour la construction de banquettes mécaniques, qui ont produit de bons résultats sur les sols filtrants, où elles ont permis des cultures nouvelles en amont, et des plantations d'arbres fruitiers en aval. La banquette mécanique comprend cependant aussi des inconvénients non négligeables: diminution de la superficie arable, entraves à la circulation des troupeaux, inadaptation aux sols superficiels. L'intérêt des agriculteurs est alors difficile à motiver et l'entretien des ouvrages, laissé à la charge des usagers, s'en ressent. D'autres méthodes de CES mises en œuvre dans les projets ont été plus centrées sur les exploitations elles-mêmes (cuvettes individuelles, ados culturels, cordons pierreux). Elles ont eu un effet plus limité sur la protection d'ensemble des bassins versants, mais une efficacité plus réelle sur l'alimentation en eau des cultures. Généralement réalisés manuellement, ces aménagements sont partiellement financés par les projets, ce qui contribue à la formation du revenu dans une proportion non négligeable en année de sécheresse. Alors que le 10<sup>e</sup> Plan met encore un accent important sur la conservation des eaux et des sols, il devient de plus en plus nécessaire d'entreprendre une évaluation de l'impact des réalisations de CES dans le pays, de même qu'une analyse des coûts et bénéfices des différentes techniques utilisées;

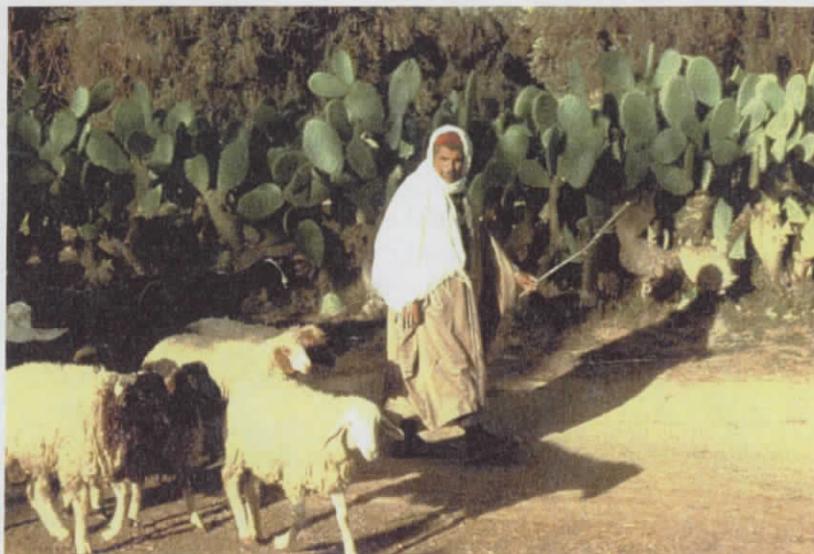


Photo 3. Les plantations sont généralement réussies. Toutefois, les espèces proposées n'ont pas toujours été adaptées

les améliorations pastorales ont principalement porté sur les améliorations de parcours, les aménagements sylvo-pastoraux, les reboisements et la création de réserves fourragères. Les plantations sont généralement réussies. Toutefois, les espèces proposées n'ont pas toujours été adaptées aux conditions climatiques et aux

conditions d'utilisation par les éleveurs et par les troupeaux. Le problème de la gestion efficace et de l'utilisation des plantations reste posé, même après la mise en place des associations d'utilisateurs sur les aménagements pastoraux du domaine public. Alors que la création de réserves fourragères peut constituer un apport fondamental en période de disette, les éleveurs ne disposent pas toujours du savoir-faire nécessaire et peuvent se montrer très réticents envers ce type d'intervention. Un travail préparatoire paraît un corollaire indispensable, qui a pu faire défaut.

77. Les mesures d'accompagnement ont été organisées à travers trois instruments:

- le **crédit** est devenu, à partir du projet Sidi M'Hadheb, du ressort du système bancaire, ce qui a entraîné de grosses difficultés d'accès pour les petits exploitants;
- la **vulgarisation**, mise en œuvre par l'AVFA, a bénéficié de fortes mesures d'appui dans les premiers projets, où elle assurait la promotion de l'intensification et du crédit. Avec le désengagement de l'Etat des fonctions commerciales, la vulgarisation s'est recentrée sur des fonctions de conseil à l'intention des exploitations disposant d'un minimum de potentiel. Les petits exploitants en situation difficile, et les femmes qui ne sont pas officiellement chefs d'exploitation, en sont le plus souvent exclus. D'autre part, le rôle et l'impact de la vulgarisation ont été réduits par l'exécution sectorielle des projets par les services techniques spécialisés, les difficultés d'accès au crédit, le transfert vers des animateurs ruraux des fonctions de structuration et d'organisation de la population, et enfin la liaison très insuffisante avec des programmes de recherche à exécution locale;
- la **recherche-développement**, jusqu'au projet Sidi M'Hadheb, a été ciblée sur la mise au point de techniques mises en œuvre par les projets. Elle est restée d'envergure réduite et, étant généralement mise en place tardivement, n'a produit que peu de résultats utilisables. Deux exemples récents montrent toutefois les voies d'une meilleure articulation entre les activités des projets et la recherche. Le projet Siliana comprend un programme de recherche-développement plus consistant, cofinancé par l'AFD, et conduit par une équipe de chercheurs pluridisciplinaires en association avec des groupes de référence constitués d'agriculteurs motivés. Les résultats sont prometteurs et adaptés aux besoins des exploitants, mais leur diffusion n'a, pour l'instant, pas dépassé le cadre des groupes. Par ailleurs, un programme

conduit en association avec des institutions de recherche lors de la phase préparatoire du projet Tataouine, dans le cadre d'un don d'assistance technique (TAG), a permis de tester la méthodologie novatrice proposée pour le projet.

### Une adaptation de l'agriculture en vue de la sécheresse

78. La sécheresse récurrente constitue une contrainte structurelle des zones d'intervention des projets cofinancés par le FIDA. Face à cette problématique, la conception des projets a privilégié l'action préventive, c'est-à-dire la mise en œuvre d'approches ayant pour but d'adapter l'agriculture en vue de la survenue de la sécheresse. Les interventions passées en revue ci-dessus ont indéniablement contribué à réduire l'impact de la sécheresse sur les productions et les revenus des exploitants, en leur offrant des moyens nouveaux d'y faire face. Toutefois, diverses insuffisances ont minimisé l'impact attendu. Ainsi, dès la conception:

- les approches mises en œuvre ont fidèlement suivi les stratégies sectorielles de l'Etat, offrant des **prestations standardisées** sans chercher à les adapter aux besoins spécifiques et diversifiés des petites exploitations en situation difficile. Cette insuffisance, qui a été soulignée depuis le rapport d'achèvement du premier projet de Kef-Siliana (1991), explique en partie le manque de motivation des agriculteurs pour certaines activités, notamment l'entretien des aménagements;
- les interventions identifiées lors de la conception, leur quantification et les calculs de rentabilité sont fondés sur l'**hypothèse implicite que la pluviométrie sera satisfaisante** tout au long de la mise en œuvre, ce qui n'est évidemment pas le cas;
- **la faiblesse des programmes de recherche-développement** a limité la possibilité d'offrir des réponses technologiques appropriées. Le relatif isolement des programmes les empêche d'avoir un impact significatif sur le déroulement des projets, hors le cercle étroit du groupe sur lequel ils interviennent directement.

79. Au stade de la mise en œuvre, d'autres facteurs ont affecté l'impact attendu:

- les interventions ont été programmées de façon isolée par les différents arrondissements techniques compétents selon **des approches strictement sectorielles**, et sans que l'on ait recherché les effets de complémentarité et de synergie. Les agriculteurs soulignent cependant les résultats positifs obtenus dans les micro-zones qui ont bénéficié d'une certaine concentration d'actions diversifiées;
- **la liaison avec la vulgarisation agricole** reste faible. Celle-ci continue de travailler sur des messages préétablis, qu'il est difficile de modifier en fonction de la conjoncture ou des besoins particuliers des petits producteurs, qui, de surcroît, ne constituent pas un public cible prioritaire;
- **la faiblesse de la participation des exploitants** à l'identification des problèmes et à la recherche de solutions a constitué un obstacle majeur à une plus grande adaptation à l'environnement et au public cible.

### Une faible prise en compte des stratégies paysannes

80. Si la participation des producteurs et des usagers à la définition des programmes d'intervention a évolué, ses effets sur la programmation des interventions sont restés limités. Cette faible prise en compte des stratégies paysannes s'explique par les facteurs suivants, présents au stade de la conception et amplifiés lors de la mise en œuvre:

- **la rigidité qui résulte de la prédétermination** d'un modèle d'intervention au stade de la conception, incompatible avec une bonne adaptation à la prise d'initiative ou à la conjoncture, notamment climatique;
- **l'absence de fonds non affectés**, qui limite les adaptations possibles et ne permet pas d'intervenir pour réduire les effets de la sécheresse, lorsque celle-ci survient (par exemple pour sauver les plantations);

- **l'exclusion des activités non-agricoles** du domaine d'intervention des projets, alors qu'elles constituent un pan essentiel des stratégies paysannes. Le rapport d'achèvement du projet Kef-Siliana (1991) mettait déjà l'accent sur la nécessité de prendre en compte le caractère pluriactif des petits agriculteurs et sur l'impossibilité de fonder les stratégies exclusivement sur l'agriculture lorsque celle-ci est aussi sensible aux aléas climatiques. Tous les projets sont cependant restés cantonnés sur une panoplie limitée d'activités agricoles classiques, sauf le projet Tataouine, qui prévoit un dispositif d'appui au développement de micro-entreprises rurales;
- **la limitation de l'appui direct aux exploitations** et aux activités productives, à partir du projet Kairouan, alors que l'amélioration à court terme des revenus constitue le premier objectif des petits exploitants;
- **le financement des activités productives par le crédit bancaire**, alors que, dans un contexte de sécheresse récurrente, les petits exploitants sont réticents à augmenter leur risque ou ne sont pas en mesure de le faire, par manque d'accès au crédit. Bien que les causes d'inéligibilité au crédit soient anciennes et aient régulièrement été relevées dans les rapports d'évaluation, le financement des activités productives repose, projet après projet, presque entièrement sur cet instrument.

#### E. Les projets ont-ils pu générer des dynamiques de développement économique durables ?

##### Des stratégies d'accroissement des revenus centrées sur le développement agricole

81. L'amélioration des revenus constitue un objectif central de tous les projets cofinancés par le FIDA. Alors que tant les stratégies des exploitants que les stratégies du FIDA pour le pays mettent l'accent sur la diversification des activités, en particulier extra-agricoles, les stratégies de la majorité des projets sont centrées essentiellement sur le développement agricole et, dans une moindre mesure, pastoral. Les projets, placés sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture, reflètent en réalité l'évolution des politiques de développement agricole. Aussi l'appui qu'ils fournissent aux activités extra-agricoles est-il resté très limité. Il apparaît, à partir de Mellegue (1989), avec l'appui aux activités génératrices de revenus réservées aux femmes, mais qui ne relève pas d'une véritable stratégie de développement des revenus. Le projet Siliana innove avec la promotion de petites entreprises de travaux ruraux, formées à l'occasion de la mise en œuvre des aménagements. Le projet Tataouine ouvre son domaine d'intervention à la diversification des sources de revenus, avec la mise en place d'une Cellule d'appui à la petite entreprise rurale, chargée, au sein de l'unité de projet, de détecter les opportunités de marché et de fournir un appui-conseil aux petits entrepreneurs.

##### Améliorations des revenus et dynamiques locales

82. Les projets ont eu globalement quatre types d'effets économiques:

- **l'accroissement des revenus:** les revenus monétaires agricoles ont été améliorés sous l'effet de l'intensification, de la diversification des activités agricoles et de la sécurisation de la production. Les accroissements de revenus les plus significatifs sont enregistrés pour le projet Mellegue (entre 63 et 96% d'accroissement) et le projet Sidi Bouzid irrigué (augmentation de 60% des revenus des exploitations moyennes). En revanche, les augmentations de revenus dans le cadre du projet Sidi M'Hadheb ont été modestes, tandis que pour le projet Kef-Siliana elles n'ont concerné que les bonnes années, les années mauvaises se soldant par des pertes. Les projets plus récents (Kairouan, Siliana) se ressentent de la priorité donnée à la CES au détriment des activités productives et il ne semble pas que les augmentations de revenus soient très significatives, en dehors des micro-zones de concentration. De façon générale, les augmentations de revenus induites par les activités des femmes restent marginales;
- **la création d'emplois:** les travaux de CES et de construction d'infrastructures ont généré des emplois temporaires, en particulier dans les projets Mellegue, Sidi M'Hadheb, Kairouan et Siliana.

Le projet Siliana a appuyé le développement de 27 entreprises familiales, dont 7 sont devenues de petites entreprises de travaux ruraux, aujourd'hui qualifiées pour concourir aux appels d'offres publics;

- **l'amélioration des communications:** la construction de routes et pistes agricoles dans tous les projets à partir de Sidi Bouzid a permis une intensification du trafic, des transports de personnes et des échanges commerciaux dans des zones jusque là enclavées, voire une baisse des frais de location des moyens de transport de produits agricoles;
- **la dynamisation des économies locales:** l'injection de flux financiers importants, largement centrés sur les secteurs productifs et les exploitations, a favorisé, jusqu'au projet Mellegue, une certaine dynamisation des économies locales. Les zones des projets ont également connu une stabilisation de la population, grâce non seulement au développement d'activités productives, mais aussi avec l'amélioration des infrastructures (routes, accès à l'eau potable). A Sidi Bouzid, les deux projets cofinancés par le projet ont apporté une contribution financière modeste au regard du volume total des investissements publics, mais ils ont mis à la disposition du gouvernement une panoplie de moyens d'intervention multisectoriels (infrastructures d'irrigation et d'eau potable, plantations, crédit, routes, vulgarisation, distribution d'intrants, travaux mécaniques) permettant de couvrir un vaste champ du développement rural. Dans les projets plus récents, l'émergence d'une dynamique économique durable est moins visible, en raison de la prépondérance accordée aux aménagements de protection des ressources et d'un certain saupoudrage des activités directement productives. Les micro-zones qui bénéficient d'une majeure concentration des investissements sont trop réduites pour pouvoir jouer un rôle d'entraînement.

83. Un certain nombre de déficiences et de contraintes ont cependant contribué à la modestie de ces effets, en particulier dans les projets les plus récents.

#### **Le choix des zones lors de la conception: potentiel agricole et pauvreté**

84. Les projets cofinancés par le FIDA sont insérés dans un environnement peu favorable, n'offrant souvent qu'un potentiel limité et inégalement réparti au sein des zones d'intervention. Alors que Sidi Bouzid offrait des conditions de départ relativement propices (potentiel d'irrigation, capacité d'autofinancement des agriculteurs), les zones choisies dans les projets suivants sont confrontées à des contraintes plus fortes, tenant aussi bien aux caractéristiques écologiques qu'à la faible capacité financière des exploitants. Dans les parties les plus défavorisées, les contraintes sont telles que les perspectives de transformer l'agriculture de subsistance en une agriculture rentable sont extrêmement réduites. Les objectifs et les moyens d'intervention à la disposition des équipes de projet sont pourtant les mêmes, quel que soit le potentiel ou le niveau de pauvreté. Les zones les plus pauvres, dans lesquelles l'agriculture ne peut que fournir une production destinée à l'autoconsommation familiale ou, au mieux, un revenu d'appoint, nécessitent des objectifs et des stratégies adaptés, et qui soient fondées sur une meilleure connaissance des possibilités de création de revenus et d'emplois notamment hors de l'agriculture, une majeure souplesse d'intervention et la définition d'instruments adaptés, notamment techniques et financiers.

#### **Des stratégies de mise en oeuvre insuffisamment développées**

85. Tous les projets ont centré leurs efforts sur l'appui technique à la production agricole, en intervenant sur un type de production au niveau de l'exploitation dans les premiers projets, en mettant l'accent sur la conservation des ressources naturelles dans les projets plus récents. Ces derniers ont manqué de moyens pour mobiliser les potentiels productifs, d'autant plus que le crédit bancaire, qui devait financer les activités productives, s'est révélé inaccessible à un grand nombre d'exploitants. En outre, et quelques soient les projets, les stratégies mises en oeuvre se sont insuffisamment préoccupées:

- **de l'insertion de ces productions dans l'environnement économique:** seul le projet Siliana a entrepris des études de marché, auxquelles il n'a pas encore été donné suite, et aucun projet n'a réalisé d'études de filière, ce qui a conduit à des difficultés récurrentes de commercialisation;
- **de la recherche de nouveaux créneaux à plus forte valeur ajoutée:** mis à part le petit programme de recherche-développement du projet Siliana, qui a obtenu des résultats prometteurs, les mêmes activités agricoles traditionnelles ont été reconduites de projet en projet;
- **de développer l'appui aux activités para-agricoles et extra-agricoles:** en particulier les projets n'ont pas cherché à promouvoir les services d'appui au développement agricole (approvisionnement en intrants, commercialisation, transport...) ni la valorisation des produits agricoles (conditionnement, transformation...);
- **de maximiser la valeur ajoutée locale:** il a fallu attendre le projet Siliana pour promouvoir les petites entreprises locales et la création d'emplois permanents autour des travaux d'aménagement et de construction;
- **de l'organisation des producteurs:** les projets n'ont pas fourni d'appui à la promotion de groupements économiques et les liens avec les organisations professionnelles ont été inexistantes. Dans ces conditions, l'insertion des petits exploitants des zones couvertes par les projets dans les économies régionales est restée très limitée.

#### **Des instruments d'accompagnement insuffisants**

86. Le **crédit** constitue un instrument fondamental de la promotion des activités agricoles dans les projets cofinancés par le FIDA. Cependant, depuis le premier projet de Kef-Siliana, l'expérience démontre la faible adaptation du crédit bancaire conventionnel au financement des petites exploitations, en raison:

- de la réticence des petits exploitants à s'endetter à cause du fort risque climatique;
- des limitations d'accès pour cause d'endettement préalable, de manque de garanties, ou d'autofinancement insuffisant;
- de la lourdeur des procédures et du personnel insuffisant dans les agences bancaires, qui ne permet pas d'assurer des services de proximité;
- de la faible diversification des produits financiers disponibles;
- du manque de suivi des emprunteurs, que ce soit par les banques ou par les projets.

87. L'inadaptation de l'offre de crédit à ce type particulier de clientèle entraîne un faible taux de pénétration du crédit et une fidélisation limitée de la clientèle, des taux de remboursement réduits et un endettement chronique. Ce dernier s'explique d'ailleurs par plusieurs facteurs dont il serait utile de dresser la carte, et qui comprennent les aléas climatiques, mais aussi l'attitude des agriculteurs habitués aux pratiques récurrentes d'annulation des impayés par l'Etat, la confusion entre crédits et subventions, le détournement d'objet, ou encore la mauvaise conception technique de certains projets par les CRDA.

88. Face à cette situation, la tendance des projets, y compris ceux qui ne sont pas cofinancés par le FIDA, a été soit de contourner le problème en augmentant le recours aux subventions, soit, à partir de 1999, d'adresser les exploitants aux ONG offrant des micro-crédits sur financement de la Banque tunisienne de solidarité. Aucune de ces ONG n'est cependant spécialisée en micro-finance. L'accompagnement des emprunteurs, notamment en vue de leur permettre progressivement d'intégrer le système conventionnel, de même que le suivi du recouvrement font souvent défaut, et il n'existe aucun cadre de collaboration entre les unités de projet et les agences bancaires concernées.

89. Les difficultés auxquelles se heurte le crédit en milieu rural sont également liées à l'absence de mécanismes **d'appui-conseil** aux porteurs de projets économiques, en amont et en aval des activités productives. Il n'existe pas d'organismes qui puissent accompagner les promoteurs dans le montage, la mise en œuvre et la gestion de leurs projets. Les Expériences pilote de développement local (EPIDEL) du projet Siliana ont cependant montré le potentiel recelé par une démarche fondée sur l'accompagnement des initiatives locales. Le projet Tataouine propose également un dispositif nouveau d'accompagnement des petits promoteurs inséré au sein du CRDA, dont il reste à voir s'il disposera des capacités techniques nécessaires et d'une ouverture suffisante aux activités non-agricoles.

#### **F. L'approche de développement agricole intégré constitue-t-elle un modèle approprié pour atteindre les objectifs des projets cofinancés par le FIDA ?**

90. L'approche de développement intégré a été initiée dans des projets cofinancés par l'USAID et la Banque mondiale à partir de la fin des années 70, et progressivement reprise dans le cadre des cofinancements de la BAD, de l'Union européenne, de la KFW et du FIDA. Elle s'applique aux régions les plus défavorisées, à dominante rurale, où l'on trouve une majorité de petits exploitants. Cette approche poursuit deux objectifs complémentaires soit, d'une part l'amélioration des conditions de vie et de revenus de la population rurale et, d'autre part, la préservation et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles. Elle recherche ainsi un équilibre entre les intérêts particuliers à court terme des groupes cibles et l'intérêt général à long terme de la collectivité, et combine des actions directement et indirectement productives. Les premières sont conduites sur les exploitations agricoles prises individuellement (plantations arboricoles, élevage...) ou en groupes (amélioration des parcours, irrigation...). Les secondes concernent la construction d'infrastructures et l'aménagement d'équipements collectifs (travaux de CES, pistes, eau potable).

91. L'approche de développement intégré caractérise les projets du FIDA à partir des projets Sidi Bouzid (1984/1986), si on les considère comme les deux volets complémentaires d'une intervention unique, et véritablement à partir du projet Mellegue (1989). La stratégie de 1992 y fait explicitement référence. De fait, cette approche semble bien convenir à l'environnement dégradé et aux conditions de vie difficiles des zones d'intervention du FIDA. On constate cependant que le concept n'a jamais véritablement été développé en termes opérationnels dans les rapports de pré-évaluation. Au contraire, ceux-ci contiennent un certain nombre de contraintes, qui ont fait obstacle à l'application de l'approche telle qu'elle est définie de façon générique, notamment:

- le déséquilibre entre les activités collectives centrées sur les investissements lourds (conservation des ressources et infrastructures), et les activités d'appui à la production menées sur les exploitations, accentué par les difficultés d'accès au crédit (qui aurait dû assurer le financement de la majeure partie des activités productives), qui n'ont pas été prises en compte au moment de la conception;
- l'importance des superficies et des populations couvertes par les projets, qui favorisent un certain saupoudrage, altèrent la précision du ciblage et atténuent les possibilités d'intégration des réalisations. La complémentarité est plus effective au sein des micro-zones, mais celles-ci restent en nombre extrêmement limité et ne suffisent pas à générer des dynamiques de développement durables;
- la durée trop courte des projets, qui a induit à mettre l'accent sur la réalisation rapide des investissements physiques sans concertation et coordination suffisantes;
- l'absence d'orientations méthodologiques sur l'approche intégrée et les modalités à lui donner, et l'absence d'appui méthodologique prévu au cours de la mise en œuvre.

92. La mise en œuvre de l'approche a aussi rencontré diverses difficultés qui en ont fortement réduit les bénéfices escomptés. Ces difficultés, qui ont été soulevées par plusieurs missions d'évaluation et abordées dans les chapitres précédents, sont rappelées brièvement ci-après:

- la participation limitée des exploitants à la définition des programmes d'intervention, et la faible prise en compte de leurs stratégies, qui ont réduit la complémentarité des actions au niveau des exploitations;
- la programmation strictement sectorielle des interventions et l'absence de stratégies globales qui puissent les articuler au sein d'un cadre unique et cohérent;
- la tendance des projets à privilégier les réalisations physiques, au détriment de la cohérence des actions et de leur intégration. L'exemple typique est celui de la prolifération des banquettes mécaniques, sans pour autant qu'elles soient accompagnées par des actions de consolidation de même étendue;
- l'organisation verticale des CRDA et l'absence de mécanismes de concertation entre les arrondissements techniques, qui ne permet pas de coordonner les actions sur le terrain;
- la faiblesse des mécanismes de suivi et d'information sur les résultats obtenus, qui n'a pas permis de compenser l'insuffisante coordination;
- le manque d'intérêt des missions de supervision pour cette question.



## **V ORGANISATION ET GESTION: COMMENT LES MONTAGES INSTITUTIONNELS ET LES MODALITES D'EXECUTION DES PROJETS ONT-ILS AFFECTE LEUR PERFORMANCE ?**

### **Conception des montages institutionnels**

93. Tous les projets ont relevé de la tutelle du Ministère de l'Agriculture. Cependant, les montages institutionnels ont connu une évolution, déterminée à la fois par les mutations institutionnelles dans le secteur agricole, la répartition des fonctions entre les unités de projet et leurs institutions d'accueil, et le rôle dévolu aux partenaires extérieurs.

### **Une évolution institutionnelle vers une majeure déconcentration**

94. Le premier projet de Kef-Siliana (1980) est mis en œuvre par une direction centrale, la Direction pour l'assistance aux petites et moyennes exploitations (DAPME), qui coordonne deux unités régionales, devenues ensuite des arrondissements techniques au sein des CRDA. Les deux projets suivants de Sidi Bouzid (1984-1985), sont d'abord mis en œuvre par un organisme public créé en 1983, l'Office de mise en valeur des périmètres irrigués de Sidi Bouzid (OMVPI), sous la supervision de l'administration centrale. En 1989, les offices sont supprimés, et leurs attributions sont transférées aux CRDA. Dans le cadre d'un mouvement plus vaste de déconcentration et de renforcement des institutions régionales, ceux-ci reçoivent des attributions plus importantes et leur pouvoir de décision est accru. C'est dans ce nouveau contexte que la gestion des projets Sidi Bouzid est transférée au CRDA. Ce sont eux qui, à partir du projet Mellegue (1989), mettront en œuvre tous les projets. Aucun montage institutionnel n'a prévu d'articulation avec les instances du développement régional ou local, en dépit du renforcement de leur rôle et de la diversification des activités des projets en direction de domaines non agricoles.

### **Une distribution des fonctions de gestion et d'exécution qui suit l'évolution institutionnelle**

95. Le projet Kef-Siliana était complètement intégré au sein de la DAMPE et ne comprenait pas d'unité de gestion. En permettant la création de deux nouveaux arrondissements techniques, il a certes contribué au renforcement de la direction au niveau régional. En revanche, l'absence de responsables et de personnel exclusivement affectés au projet a conduit à la dilution des activités au sein des programmes de travail plus vastes de son institution d'accueil. Tous les autres projets<sup>14</sup> ont prévu un montage institutionnel dans lequel les fonctions de gestion et d'exécution sont réparties entre une unité de gestion propre au projet, les arrondissements techniques du CRDA et des opérateurs extérieurs. Les unités de gestion sont intégrées de façon croissante aux CRDA. A partir du projet Mellegue (1989), elles sont dirigées par des chefs de projet travaillant sous l'autorité du directeur général du CRDA, qui est ordonnateur -des dépenses et, à partir du projet Zaghouan (1999), l'unité de gestion prend la forme d'une division du CRDA.

96. L'unité de gestion assume d'abord des fonctions de pilotage, qui comprennent la programmation des activités, la coordination des intervenants, la gestion financière, la passation des marchés et le suivi-évaluation. Les fonctions techniques sont assurées par les arrondissements techniques du CRDA ou des opérateurs extérieurs appropriés. Dans les projets les plus récents (Siliana, Zaghouan, Tataouine), les unités de gestion sont devenues responsables d'activités techniques innovantes, pour lesquelles les CRDA ne disposent pas de compétences propres: planification participative et développement communautaire, activités pour les femmes et les jeunes, appui aux micro-entreprises rurales, recherche-développement. Elles acquièrent ainsi un rôle d'initiateur d'approches et de méthodologies nouvelles.

---

<sup>14</sup> A l'exception de la phase d'exécution par l'OMVPI pour les projets Sidi Bouzid.

## **Appui institutionnel: du renforcement institutionnel à l'appui technique**

97. Les projets de Kef-Siliana à Mellegue prévoient, outre la mise en place de l'unité de gestion du projet, le renforcement des moyens d'action des institutions impliquées dans la mise en œuvre des activités (CRDA, OMVPI pour la première phase des projets Sidi Bouzid). Il s'agit non seulement de financer des constructions (notamment de nouvelles Cellules territoriales de vulgarisation) et des équipements, mais aussi de recruter du personnel supplémentaire, en particulier pour les activités de vulgarisation. Ces projets prévoient aussi des activités de formation à l'intention des techniciens des projets et des personnels des CRDA, et notamment pour les vulgarisateurs.

98. Alors que dans le projet Sidi M'Hadheb, l'appui institutionnel se réduit essentiellement à la mise en place de l'unité de gestion, dans tous les projets suivants, il comprend aussi des activités de formation des intervenants, dans les domaines techniques et en matière d'approches participatives. Les projets les plus récents (à partir de Siliana) prévoient un dispositif plus complet, comprenant des études techniques d'appui, des activités de formation et, dans le cas de Siliana et Tataouine, un accompagnement méthodologique. Alors qu'il est financé par l'AFD à Siliana et est circonscrit aux opérations pilote de développement participatif, l'accompagnement méthodologique porte, dans le cas de Tataouine, sur la mise en œuvre de l'ensemble du projet.

## **Un rôle croissant des partenaires-opérateurs extérieurs**

99. Tous les projets ont fait appel à des opérateurs extérieurs au Ministère de l'Agriculture, engagés sur une base contractuelle pour l'exécution d'activités spécifiques. Dans les projets les plus anciens (Kef-Siliana, Sidi Bouzid), il s'agit essentiellement d'autres départements ministériels (par exemple le Ministère de l'Équipement pour la construction des pistes rurales), de banques (chargées de gérer les crédits financés par les projets) et d'instituts de recherche. A mesure que le paysage institutionnel évolue - avec notamment le désengagement de l'État, l'émergence des ONG, l'attribution exclusive du financement du crédit au système bancaire -, de nouvelles fonctions et de nouveaux acteurs apparaissent. Les travaux en régie sont fortement réduits à partir de la fin des années 80, au profit des entreprises privées. Des ONG sont recrutées dans le cadre des mêmes procédures, à partir du projet Mellegue (1989), pour la réalisation des composantes de promotion des activités féminines et de développement communautaire. Les institutions financières sont associées à la mise en œuvre pour le financement du crédit. Enfin, le projet Tataouine introduit une nouvelle notion de partenariat avec les organisations de producteurs et d'usagers, qui reçoivent une fonction double. D'une part elles partagent avec l'unité de projet la responsabilité de programmer l'aménagement et la gestion des terroirs agropastoraux, dans le cadre d'accords de partenariat pluriannuels. D'autre part, elles peuvent être chargées de la mise en œuvre de certaines actions, identifiées dans l'accord de partenariat, dans le cadre de conventions d'exécution. On reste cependant dans un partenariat à trois (CRDA - "bénéficiaires" et leurs organisations - unité de projet), au sein duquel la place des autres opérateurs locaux, intervenant comme sous-contractants, reste secondaire, et qui n'est pas articulé aux instances territoriales locales ou régionales.

## **Performance des montages institutionnels**

100. L'adaptation des montages organisationnels des projets aux transformations institutionnelles et l'incorporation de plus en plus marquée des unités de projet aux CRDA ont favorisé l'intégration des activités des projets dans les programmes réguliers des arrondissements techniques dont elles relevaient. Les taux de réalisation très positifs atteints par certaines composantes, telles la conservation des ressources et les aménagements pastoraux s'expliquent, en partie, par la parfaite internalisation de ces activités, bien connues des CRDA. Par ailleurs, l'élargissement progressif de la palette des intervenants a permis d'introduire des opérateurs nouveaux, et, en particulier les ONG. Ainsi la première convention entre l'administration et une ONG jamais passée en Tunisie l'a été dans le cadre du projet Mellegue (1989). Enfin, les mesures d'appui institutionnel ont directement contribué au renforcement institutionnel, et en particulier à l'élargissement du dispositif de vulgarisation. Les formations, et même, dans une certaine mesure, l'introduction d'approches nouvelles (par exemple en

matière de planification participative) ont contribué à développer les compétences et l'intérêt des cadres impliqués.

101. Toutefois, des difficultés tenant aussi bien à la conception des montages qu'à leur mise en œuvre, ont limité la performance des projets, notamment en ce qui concerne les activités les plus innovatrices. Elles ont aussi réduit l'impact des innovations proposées, et n'ont pas permis que celles-ci soient durablement adoptées par l'administration, ni même par les CRDA concernés. Ces difficultés sont brièvement exposées ci-après:

- la sectorialisation des interventions: la mise en œuvre des activités par les arrondissements techniques sur une base strictement sectorielle, a conduit à un cloisonnement des interventions et à l'absence d'intégration, qui n'ont pu être corrigés en l'absence de mécanismes suffisants de concertation et de coordination. Il en a résulté un manque de cohérence dans la répartition des investissements, qui a limité les effets de synergie. Les projets Siliana et Zaghouan se sont efforcées de constituer des équipes pluridisciplinaires composées de techniciens des différents arrondissements techniques, mais leur mobilisation reste difficile et limitée aux domaines d'action des projets. Le projet Tataouine reconnaît la nécessité de développer une concertation au sein des projets et propose des formations pour faciliter le travail en équipe au sein des CRDA. Il reste à définir des mécanismes de concertation, non seulement au niveau des communautés, mais aussi au sein du CRDA;
- la faible appropriation des innovations: les activités novatrices sont restées confinées au cadre des projets et leur durée est restée limitée à celle des projets eux-mêmes. Cette absence d'impact sur l'institution d'accueil s'explique par plusieurs facteurs. D'une part, les rapports de pré-évaluation n'ont pas prévu de dispositif pour capitaliser les innovations au sein des CRDA. D'autres facteurs ont affecté l'appropriation des innovations au stade de la mise en œuvre: (i) la priorité donnée par les CRDA aux investissements lourds, et la spécialisation des techniciens dans ce type d'activités, (ii) la charge de travail déjà importante des arrondissements techniques, qui n'incite pas à donner la priorité à des activités fortes consommatrices de temps; (iii) la prédominance presque absolue de cadres formés aux domaines du développement agricole, au détriment des spécialistes des sciences humaines. De façon peut-être encore plus décisive, un engagement clair de l'administration en faveur d'une appropriation de ces méthodes nouvelles a probablement manqué;
- l'insuffisance et l'inadéquation du personnel: alors que les montages institutionnels prévoient tous des dotations de personnel importantes, les affectations réelles ont été beaucoup plus limitées, généralement tardives. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces défaillances: (i) l'absence d'analyse institutionnelle suffisante au stade de la formulation, et peut-être aussi le manque d'implication des ministères compétents (Agriculture et Finances), qui a conduit à des propositions peu adaptées aux capacités institutionnelles existantes; (ii) le recrutement au sein du Ministère de l'Agriculture pour les postes les plus élevés, et le manque de cadres disponibles disposant des profils requis et intéressés par une affectation dans une structure temporaire; (iii) le recrutement de jeunes contractuels sans expérience et à la formation limitée, notamment comme animateurs; (iv) l'absence de véritables programmes de formation, fondés sur une évaluation des capacités existantes et une définition claire des objectifs poursuivis et des résultats attendus;
- l'intégration limitée dans le tissu institutionnel régional: l'insuffisance des liens avec les partenaires du développement local (notamment avec les Conseils locaux de développement, mais aussi les opérateurs publics qui ne relèvent pas du secteur agricole, les opérateurs financiers, les opérateurs privés, les organisations socio-professionnelles...) condamne les activités des projets à garder un caractère isolé et ne permet pas de développer de synergies avec les interventions d'autres partenaires. Cette insuffisance est présente aussi bien dans les rapports de pré-évaluation qu'au stade de la mise en œuvre. Elle n'est que très partiellement corrigée par l'attribution de facto de la fonction de coordination au Conseil régional de développement présidé par le gouverneur, qui a cependant permis de résoudre des problèmes de fonctionnement courant et de coordination entre les intervenants. Dans le projet Tataouine, seuls les principaux opérateurs publics du secteur

agricole sont représentés dans un organe de concertation *ad hoc* au niveau régional et la concertation au niveau local reste centrée sur les unités socio-territoriales et la gestion des ressources.

- **l'intervention des ONG:** le recours aux ONG, initié par le projet Mellegue (1989) s'est progressivement développé mais reste confronté aux problèmes suivants: (i) l'absence de statut juridique spécifique, qui revient à les assimiler à des entreprises commerciales et à les soumettre aux mêmes procédures en matière d'appel d'offres; (ii) le nombre limité d'ONG indépendantes; (iii) l'attitude réservée de l'administration vis-à-vis des ONG et des relations parfois conflictuelles, (iv) la limitation de l'intervention des ONG à des aspects ponctuels, qui ne permettent pas de développer avec les communautés les relations de confiance nécessaires à la mise en œuvre des approches participatives;
- **les lenteurs du démarrage:** la mise en place des projets souffre de délais très importants (notamment pour le recrutement du personnel, l'installation de l'unité de projet, l'achat d'équipement, la mobilisation des opérateurs extérieurs, la formation des intervenants...), qui, bien qu'ils ne résultent pas forcément de dysfonctionnements mais de la stricte application des procédures administratives, ne sont pas pris en compte dans les accords de projet. Ceux-ci ne tiennent pas compte non plus du temps nécessaire à l'assimilation de documents de projets de plus en plus volumineux ni à leur traduction en méthodologies opérationnelles. Le résultat est que, d'une part, les projets sont mis en œuvre sur une durée effective beaucoup plus courte que celle prévue, et, d'autre part, que les fortes pressions des CRDA pour que les activités démarrent rapidement conduisent les équipes de projets à lancer les premières opérations sans attendre d'être prêts, et en dehors des méthodologies participatives prévues dans les documents. La réponse apportée par le projet Tataouine, qui, au cours d'une phase préparatoire financée sur don, a développé et testé une méthodologie avec certains des futurs acteurs du projet, permet de casser la dichotomie entre la conception et la mise en œuvre et de faciliter la mobilisation de l'équipe de projet;
- **le choix des entreprises et la passation des marchés:** les travaux d'aménagement et de construction ont, été confiés de façon croissante au secteur privé. Cependant, la répartition des travaux par lots de taille importante, d'une part, et l'achat de gros équipements, notamment dans le cadre des financements de la BID, d'autre part, ont conduit naturellement à la sélection de grosses entreprises, à l'élimination des petites entreprises ou tâcherons locaux et, en conséquence, à la réduction de la valeur ajoutée locale créée par les projets. Le projet Siliana a confié certains travaux de moindre envergure à une dizaine de petits entrepreneurs locaux, capables aujourd'hui de soumissionner à des marchés publics. Cette formule très positive a été retenue par le projet Tataouine, qui prévoit le groupement des travaux en lots accessibles aux opérateurs locaux;
- **l'insuffisance des formations:** la plupart des projets ont prévu des formations, à caractère principalement technique, mais elles ont gardé un caractère sporadique. Elles n'ont ~~pas~~ pu s'appuyer sur une analyse approfondie des capacités existantes, ne se sont pas inscrites dans des plans de formation cohérents, et leur impact n'a pas été évalué;
- **le manque d'accompagnement méthodologique:** la nouveauté des approches proposées aurait requis un appui méthodologique régulier aux équipes de projet, mais il n'a été prévu que dans deux projets. Dans le projet Siliana, il a permis de préciser les contours d'une démarche participative de développement économique local et de renforcer les compétences de l'équipe du projet dans le domaine des approches participatives. Cet appui, qui a pris fin quand le financement AFD est parvenu à son terme, n'a finalement bénéficié qu'à une petite composante du projet, qui a souffert de son caractère marginal et du manque de moyens réguliers en personnel pour assurer sa mise en œuvre. En revanche, le projet Tataouine prévoit un dispositif d'accompagnement pour appuyer la mise en œuvre de la démarche méthodologique proposée pour l'ensemble du projet, à travers un contrat avec un opérateur local dont le financement est pris en charge par le prêt.

## Le suivi-évaluation et la supervision

### Des systèmes de suivi-évaluation centrés sur les réalisations physiques

102. Les projets du FIDA ont été les premiers en Tunisie à introduire des systèmes de suivi-évaluation. Tous les montages ont prévu des mécanismes pour assurer le suivi des résultats et des effets. Dans la réalité, les systèmes mis en place souffrent des limitations suivantes:

- **la focalisation sur les résultats physiques et l'exécution budgétaire:** les systèmes de suivi n'incluent pas le suivi des effets, et si des études d'impact ont été effectuées dans trois projets, elles sont restées très générales. L'absence de ces informations condamne les projets à un pilotage à vue, qui se satisfait de la réalisation d'objectifs physiques;
- **l'absence d'informations désagrégées par sexe,** nonobstant le fait que les femmes sont considérées parmi les principaux bénéficiaires des projets;
- **l'absence de participation des acteurs** auxquels s'adressent les approches participatives et la plupart des réalisations des projets au suivi-évaluation. Seuls les projets Kairouan et Siliana ont bénéficié à mi-parcours d'un exercice d'évaluation participative mais cette approche n'envisage pas que les acteurs eux-mêmes définissent leurs indicateurs et leurs propres mesures de succès. Le projet Tataouine a retenu la même approche;
- **l'absence de documentation des méthodologies nouvelles** utilisées, ce qui rend d'autant plus difficile leur adoption au sein des CRDA;
- **le manque de banques de données:** peu de projets ont mis en place des banques de données, et aucun n'a utilisé de système d'information géographique. Un système informatisé a été installé dans le cadre du projet Mellegue, qui a été adopté par la DGFE. Toutefois, il est resté peu diffusé et n'est utilisé aujourd'hui que par le projet Siliana.

103. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces déficiences. Le suivi-évaluation est une fonction qui est restée jusqu'à présent propre aux projets: il n'existe pas d'unité de suivi-évaluation au sein des CRDA, ni à proprement parler au Ministère de l'Agriculture. D'autre part, les unités de projet ne comprennent qu'une seule personne, généralement sans formation ni expérience appropriée, et qui dépend des arrondissements techniques pour la fourniture de l'information. Or les dispositifs proposés dans les rapports d'évaluation sont souvent lourds, avec des batteries d'indicateurs très importantes, qui impliquent une charge de travail excédant les capacités d'une seule personne. Enfin, les consultations techniques d'appui au suivi-évaluation quand elles ont eu lieu, n'ont pas eu d'effet notable, en raison de leur caractère ponctuel et du manque d'adéquation de leurs propositions aux contraintes existantes.

### Une supervision insuffisante

104. Tous les projets ont eu pour institution coopérante le FADES, sauf Sidi Bouzid irrigué, dont la supervision a été confiée à la Banque mondiale. Le projet Tataouine sera supervisé par l'UNOPS.

105. Le FADES a effectué ses missions de supervision en moyenne tous les 15 mois. Celles-ci ont essentiellement porté sur l'administration des prêts, pour laquelle elles ont été performantes.

106. Le FADES a suivi systématiquement et strictement tous les appels d'offres lancés dans le cadre des projets ainsi que les procédures de passation des marchés. Il a également procédé à la révision exhaustive des demandes de déboursement avant de communiquer les instructions de paiements au FIDA.

107. En revanche, elles se sont moins intéressées au suivi des réalisations, et pas du tout à l'appréciation de leur impact. Elles n'ont ainsi pas pu donner les infléchissements qui auraient permis d'améliorer les performances des projets, par exemple en ce qui concerne la mise en œuvre de l'approche intégrée, ou le lancement de dynamiques économiques ou encore la mise en place d'organisations paysannes durables. Les missions de supervision se sont aussi peu attachées à la promotion des approches nouvelles, notamment en matière de participation, et n'ont pu donner, en ces matières, les appuis méthodologiques dont les projets auraient eu besoin. En donnant des avis de non-objection à des investissements effectués en dehors de ces approches ou à leur détriment, elles ont indirectement facilité le glissement des projets vers des programmations centralisées de type classique.

108. Le suivi effectué par le FIDA est resté aussi très discret et peu en rapport avec la part d'innovations apportées par chaque projet, qui aurait nécessité un suivi particulier. De même, le suivi effectué par la Direction générale des financements et des organisations paysannes (DGFOP), pour le Ministère de l'Agriculture a gardé un caractère très général et succinct.

## VI CONTRIBUTION DES PROJETS AUX POLITIQUES ET PLANS DE DEVELOPPEMENT NATIONAUX

109. Les projets cofinancés par le FIDA ont apporté une contribution directe à la mise en oeuvre des politiques et des plans de développement nationaux, mais aussi des stratégies sectorielles, dans le cadre desquels ils se sont fidèlement inscrits. Le FIDA a, en outre, contribué aux efforts de mobilisation de ressources extérieures, dans la mesure où la majorité des projets, et en particulier les plus récents, ont fait l'objet de cofinancements non négligeables par d'autres bailleurs de fonds.

110. Par ailleurs, les projets cofinancés par le FIDA ont bien été porteurs d'innovations. Ainsi, ils sont les premiers à centrer leurs interventions sur les populations les plus défavorisées en milieu rural et à montrer l'opportunité et, dans une certaine mesure, la viabilité de l'investissement en faveur des petits exploitants. Le crédit supervisé a été initié dans le projet Kef-Siliana et a ensuite été répliqué à l'échelle nationale. Le micro-crédit, mis en oeuvre par une ONG sur fonds du projet, est introduit pour la première fois par le projet Mellegue, et a depuis également été généralisé. Le projet Mellegue est aussi le premier à avoir eu recours à une ONG nationale, une modalité d'exécution qui est maintenant utilisée par d'autres bailleurs de fonds. Enfin, les projets cofinancés par le FIDA sont les premiers à avoir mis l'accent sur le suivi-évaluation.

111. Par ailleurs, les projets cofinancés par le FIDA ont contribué à la mise en oeuvre et à la reconnaissance d'approches nouvelles, même s'ils ne sont pas directement à leur origine: l'approche de développement intégré, l'approche participative et le développement communautaire, la concentration des activités sur des unités socio-territoriales, les activités destinées à répondre spécifiquement aux besoins des femmes, le crédit supervisé, et les liaisons entre activités et recherche-développement. Cependant, ces approches restent encore largement circonscrites aux domaines d'intervention des projets.

112. Cette limitation peut s'expliquer par différents facteurs. D'abord, la plupart des approches nouvelles ont été insuffisamment développées, en l'absence, entre autres, d'un appui méthodologique plus important. Par ailleurs, l'organisation du CRDA, on l'a vu, n'en facilite pas l'adoption non plus. Enfin, la diffusion des nouvelles approches est rendue difficile par la faible capitalisation. En l'absence d'évaluation des effets, la valeur ajoutée qu'elles apportent, par rapport à des approches plus traditionnelles, ne peut être documentée de façon tangible. En outre, les supports de communication sur le contenu et les modalités des approches nouvelles font défaut.

113. A défaut d'adoption dans les programmes nationaux, on peut considérer cependant que les projets cofinancés par le FIDA ont été la source d'un apprentissage institutionnel, grâce auquel les équipes des CRDA se sont familiarisées avec des approches nouvelles. Certains ont pu, d'ailleurs, les intégrer dans leurs méthodes de travail mais sur une base individuelle. Il reste encore à trouver les voies d'une diffusion plus large.



## VII PRINCIPALES CONCLUSIONS ET ENSEIGNEMENTS

### A. Ciblage, lutte contre la pauvreté et dynamiques économiques

114. Tous les projets cofinancés par le FIDA se sont inscrits le long d'un axe central Nord-Sud. Ce premier ciblage géographique a de fait permis de concentrer les interventions sur les régions les plus défavorisées du pays. Cependant, le surdimensionnement des zones d'intervention a déterminé une discontinuité territoriale des interventions et un manque de synergies entre les différentes actions.

115. En outre, la plupart des projets ont prévu des critères de sélection des exploitants agricoles, fondés essentiellement sur la superficie de l'exploitation, et accessoirement sur le revenu. Les critères choisis sont peu adaptés aux caractéristiques des exploitants pauvres, qui ont des activités diversifiées (superficie d'exploitation), ou trop difficile à vérifier.

116. En pratique cependant, dans les projets pour lesquels on dispose de données, les petits exploitants possédant moins de 10 ha ont, dans l'ensemble et en chiffres absolus, majoritairement bénéficié des investissements consentis. On peut estimer, de façon très globale, que les projets cofinancés par le FIDA ont ainsi permis d'atteindre environ 20% de la population rurale pauvre telle qu'elle était évaluée en 1980, soit 92 000 personnes, ce qui constitue un résultat non négligeable. Cependant les données disponibles ne permettent pas d'apprécier la part des pauvres qui, ayant reçu un appui du programme, sont effectivement sortis de la pauvreté.

117. Si les projets ont contribué à la diminution de la pauvreté, ils ont eu moins de succès en ce qui concerne la réduction des inégalités. En effet, les exploitants de plus de 20 ha ont proportionnellement bénéficié plus que les autres des avantages de ces projets. Ainsi la part non négligeable d'exploitants de moins de 10 ha parmi les bénéficiaires des projets serait plutôt le reflet de la structuration existante du secteur agricole (et de la prépondérance des petits exploitants dans les régions visées), que l'effet du ciblage des projets.

118. Certains projets, qui ont développé leurs interventions avec tous les exploitants, qu'ils soient petits ou moyens, ont néanmoins participé à la création d'une dynamique de développement dans leur zone d'intervention, contribuant à l'amélioration des conditions de vie d'une part notable de leurs zones d'intervention, ainsi qu'à une certaine stabilisation de la population. Il n'est pas certain que les mêmes résultats auraient été obtenus en concentrant les interventions sur les exploitants les plus pauvres. D'une part, la conservation des ressources comme l'aménagement du territoire sont des processus qui ne peuvent être envisagés à l'échelle des individus ou des familles, mais qui doivent s'appliquer à des espaces et à l'ensemble des communautés qui y habitent. D'autre part, dans un environnement globalement défavorisé et au potentiel limité, il paraît difficile de fonder des dynamiques de développement local uniquement sur les plus pauvres. En revanche, les exploitations plus dynamiques peuvent avoir un effet d'entraînement, dont les plus démunies peuvent bénéficier. L'approche proposée par le projet Tataouine se fonde sur ce type de considérations.

119. Toutefois, dans la mesure où la croissance n'entraîne pas de bénéfices automatiques pour les plus pauvres, de telles approches doivent nécessairement être complétées par des mesures correctives, avec l'objectif de ne pas aggraver la marginalisation des catégories les plus défavorisées, mais, au contraire, de favoriser leur inclusion dans le processus de développement.

## B. Intégrer la promotion des femmes

120. Les projets ne disposent pas d'objectifs clairs en matière de promotion des femmes. Le modèle d'intervention suivi consiste à leur réserver des activités spécifiques, mais aussi marginales, faiblement accompagnées par un personnel peu formé aux approches fondées sur le genre, et en dehors de toute stratégie globale.

121. En conséquence, les projets ont eu un impact sur l'amélioration des conditions de vie des femmes, mais quasiment incidemment, à travers des investissements qui ont amélioré les conditions de vie de l'ensemble de la population. En revanche, les contraintes spécifiques des femmes, notamment en matière de formation ou d'accès aux moyens de production, ont été très peu prises en compte. Par ailleurs, les projets n'ont pas véritablement reflété le rôle croissant acquis par les femmes dans la conduite des exploitations et, de façon générale, les activités qui n'étaient pas réservées aux femmes n'ont pas tenu compte des spécificités propres à ces dernières. Si dans le projet Zaghouan, elles ont eu l'occasion de participer aux activités de programmation et d'acquérir ainsi un droit de parole nouveau, elles sont encore exclues ou largement minoritaires dans les organisations rurales formelles.

122. Les femmes jouent déjà un rôle majeur dans la conduite des exploitations en raison de l'important exode masculin.



L'amélioration de leur situation socio-économique, de leur formation et de leur participation aux actions de développement a des répercussions sur le bien-être de toute la famille et présente ainsi un intérêt pour les femmes elles-mêmes, mais aussi pour leur famille et leur communauté. Aussi les projets devraient-ils prendre en compte les rôles, les contraintes et les besoins spécifiques des femmes et des hommes à tous les stades de la conception et de l'exécution.

Photo 4. Les projets devraient prendre en compte les rôles, les contraintes et les besoins spécifiques des femmes et des hommes à tous les stades de la conception et de l'exécution

## C. Une meilleure adaptation aux spécificités locales

123. Les projets sont appelés à intervenir sur des zones qui ne sont pas homogènes, mais qui se diversifient par l'état de dégradation de l'environnement, le niveau de pauvreté et l'existence d'un potentiel plus ou moins important. La variabilité des situations est en outre accentuée par l'évolution de la conjoncture climatique. Les stratégies paysannes varient en conséquence. En revanche, les objectifs et les moyens d'intervention à la disposition des équipes de projet sont non seulement les mêmes, quelles que soient les caractéristiques des zones et des populations considérées, mais sont aussi strictement prédéterminés.

124. L'offre de prestations standardisées reflétant les grandes stratégies sectorielles nationales et l'absence de fonds non affectés ne sont pas compatibles avec les approches participatives, pourtant préconisées depuis le projet Kairouan. Le manque de flexibilité aboutit soit à vider les approches participatives de leur contenu, la participation revenant en réalité à une consultation des populations

pour entériner un programme préétabli, soit à ne retenir, parmi les actions identifiées participativement, que celles qui correspondent au programme prédéterminé. La formulation et la quantification détaillée des activités dans les rapports de pré-évaluation constituent un carcan rigide qui ne permet pas d'adapter les stratégies d'intervention aux besoins spécifiques et diversifiés des petites exploitations en situation difficile, ni à l'évolution de la conjoncture, en particulier climatique.

125. Dans le domaine agricole, la faiblesse des programmes de recherche-développement a limité la possibilité d'offrir des réponses technologiquement appropriées, tandis que la liaison avec la vulgarisation agricole est restée faible. Par ailleurs, l'exclusion des activités extra-agricoles du domaine d'intervention des projets n'a pas permis d'offrir aux petits exploitants des zones les plus pauvres des alternatives viables à une agriculture de subsistance.

126. Les zones dans lesquelles interviennent les projets nécessitent des objectifs et des stratégies modulables, qui soient fondés sur une meilleure connaissance des contraintes et des possibilités de création de revenus et d'emplois dans les différentes zones, une majeure adaptation des interventions aux spécificités ainsi mises à jour, et la définition d'instruments adaptés, notamment techniques et financiers.

#### **D. Une majeure participation des acteurs**

127. Les dispositifs de projet ont fait une place croissante aux approches participatives à partir du projet Kairouan. La mise en œuvre de ces approches a permis d'initier une nouvelle culture fondée sur le dialogue entre l'administration et les agriculteurs. Elle s'est aussi heurtée à diverses contraintes qui en ont fortement diminué le contenu et l'impact, et dont une bonne partie découle de la formulation même des dispositifs de projet. Ainsi le manque de flexibilité résultant de la quantification détaillée des activités, conjugué à la tendance naturelle de l'administration à se centrer sur la mise en œuvre des stratégies sectorielles, n'ont pas permis l'adaptation requise à la demande et aux spécificités locales. Les délais impartis aux projets pour mettre en œuvre des investissements importants sur de vastes territoires se sont eux aussi révélés peu compatibles avec les temps nécessaires à la mise en œuvre d'approches fondées sur le dialogue et la concertation. En outre, alors que ces approches étaient entièrement nouvelles pour l'administration chargée de les mettre en œuvre, les projets ont manqué à la fois d'orientations méthodologiques au stade de la conception, et d'accompagnement méthodologique dans la phase d'exécution. Ni les institutions coopérantes ni le FIDA n'ont su corriger ces carences. Enfin, les projets ont accordé peu de place aux activités relatives à l'appui à l'organisation du monde rural et au développement des capacités, et se sont concentrés surtout sur les investissements physiques.

128. La marginalisation de la participation des exploitants dans la définition des stratégies d'intervention et la priorité donnée aux investissements sectoriels préétablis n'ont pas permis de suffisamment prendre en compte les contraintes et les potentiels des publics et des zones cible. Il en est résulté une motivation limitée des agriculteurs, qui se reflète sur la prise en charge réduite de la gestion et de l'entretien des investissements mis en œuvre, et sur la faiblesse des structures paysannes qui ont été créées. Alors qu'elles ont été mises en place en dehors de tout cadre légal, ces structures restent très dépendante à l'égard des projets et leur durabilité est compromise. Enfin, en raison de leur faible développement, et de leur relative absence d'impact tangible, les approches participatives sont restées confinées au domaine d'intervention des projets et n'ont pas modifié les méthodes d'une administration qui reste fortement centralisée.

#### **E. Augmentation des revenus, création de valeur ajoutée et développement local**

129. Les projets ont permis d'améliorer les revenus monétaires agricoles sous l'effet de l'intensification, de la diversification des activités agricoles et de la sécurisation de la production. Ils ont ainsi, en partie, répondu à la première priorité des populations vulnérables ciblées par les projets. Cependant, la faible participation des exploitants à l'identification des activités, le manque de flexibilité dans la programmation, la prédominance accordée aux activités de protection des

ressources naturelles et la limitation de l'appui direct aux exploitations dans les projets les plus récents, ont réduit l'impact des projets sur l'augmentation des revenus. Les activités productives traditionnelles ont été reconduites de projet en projet, sans adaptation aux contraintes spécifiques des zones d'intervention. Les stratégies mises en œuvre ont largement reproduit, à leur échelle, les stratégies sectorielles du Ministère de l'Agriculture. Les actions ont été programmées secteur par secteur, sans inscription dans une approche globale, et sans exploiter les complémentarités et les synergies. Seules les micro-zones ont bénéficié d'une majeure concentration des activités et de plus de concertation au sein des CRDA.

130. Par ailleurs, les instruments d'accompagnement du développement des activités productives ont été insuffisamment adaptés aux besoins. Ainsi le crédit, qui devait financer la mise en valeur et le développement de la production, reste inaccessible à une part importante des petits agriculteurs, pour des raisons qui tendent à se perpétuer d'un projet à l'autre. Les programmes de recherche-développement réduits ont limité les possibilités d'adapter les solutions technologiques et leurs résultats ont été peu diffusés. La liaison avec la vulgarisation agricole est restée faible, celle-ci se concentrant sur les spéculations plus classiques et sur les exploitations plus importantes disposant d'un potentiel confirmé. Des mécanismes d'appui-conseil aux porteurs de projets économiques pour le montage, la mise en œuvre et la gestion de projets adaptés, à haute valeur ajoutée, font également défaut. Les EPIDEL du projet Siliana ont cependant montré tout le potentiel recelé par une démarche fondée sur l'accompagnement des initiatives locales.

131. La concentration des activités sur la production agricole n'a pas permis de valoriser d'autres potentiels, notamment dans le domaine des services d'appui à l'agriculture, de la valorisation des produits locaux ainsi que de l'exploitation des ressources naturelles et culturelles. Une certaine ouverture aux activités non agricoles a été cependant initiée par le projet Siliana à travers la promotion des petites entreprises de travaux ruraux, qui constitue un exemple à suivre.

132. Enfin, la mise en œuvre des actions a essentiellement impliqué les arrondissements techniques, et dans une mesure variable, les exploitants. En revanche, les projets ont eu des relations très limitées avec les autres acteurs du développement local, notamment les instances de concertation locales et régionales, les organisations professionnelles, les opérateurs économiques, les banques, les ONG. Mis à part une expérience réduite à Siliana, les projets n'ont pas entrepris d'études de marché ou de filières, ce qui a conduit à des difficultés récurrentes de commercialisation. Les projets se sont ainsi faiblement inscrits dans l'environnement économique et institutionnel régional, ce qui a limité à la fois les synergies et les effets d'entraînement possibles.

133. Le développement des zones couvertes par les projets doit reposer sur la mise en valeur de tout le potentiel disponible. Ceci suppose des stratégies d'intervention multidisciplinaires et globales, qui couvrent tous les champs possibles du développement local et qui soient adaptées aux spécificités des régions couvertes et des petits exploitants.

#### **F. Vers des montages institutionnels ouverts aux acteurs du développement local**

134. Les montages organisationnels des projets ont suivi de près les transformations institutionnelles. En outre, l'incorporation de plus en plus marquée des unités de projet aux CRDA a favorisé l'intégration des activités des projets dans les programmes réguliers des arrondissements techniques dont elles relevaient. Cependant, l'organisation verticale des CRDA et l'absence de mécanismes de concertation ont conduit à un cloisonnement des interventions, qui a difficilement pu être corrigé par les équipes multidisciplinaires ad hoc que les projets ont tenté de mettre en place. Cette organisation verticale s'est aussi révélée peu adaptée à l'intégration des innovations méthodologiques apportées par les projets dans des domaines échappant à la compartimentation sectorielle, tels que les activités de promotion des femmes, le développement communautaire, la recherche-développement ou le suivi-évaluation. Ces activités innovatrices, qui ont par ailleurs aussi souffert de développements méthodologiques insuffisants, sont restées confinées au cadre des projets, et leur durée est limitée à celle des projets eux-mêmes.

135. L'organisation des projets a aussi pâti d'une insuffisante adaptation des dispositifs institutionnels proposés aux capacités institutionnelles existantes. Les recrutements nouveaux impliqués par ces dispositifs se sont révélés incompatibles avec les disponibilités budgétaires de l'Etat et ont systématiquement été revus à la baisse. Par ailleurs, les qualifications des personnels recrutés n'ont pas toujours correspondu aux profils recherchés, et ont favorisé les agronomes au détriment d'autres spécialités qui auraient été utiles à la mise en œuvre (économistes, sociologues, géographes...).

136. La circonscription des projets au développement agricole et l'absence de prise en compte des perspectives plus larges du développement local a aussi son pendant institutionnel. Ainsi les projets ont été mis en œuvre essentiellement par les CRDA, en faisant très peu intervenir les autres acteurs locaux, tels que les instances de concertation locales et régionales, les organisations professionnelles, les opérateurs économiques, les banques. Les ONG ont pris part à la mise en œuvre dans une mesure limitée, en raison à la fois de leur faible développement et d'une attitude réservée de l'administration.

137. L'insuffisance des formations, qui ont gardé un caractère sporadique, et le manque d'accompagnement méthodologique ont limité la capacité des équipes de projet à adopter et développer des approches nouvelles. Si, dans le projet Siliana, l'appui méthodologique est resté concentré sur une composante restreinte et a de surcroît été financé par l'AFD, l'approbation récente du projet Tataouine montre qu'il est possible d'inclure un dispositif d'accompagnement méthodologique dans le cadre d'un prêt.



## VIII RECOMMANDATIONS

### A. Cadre stratégique général

138. Les futures interventions du FIDA en Tunisie devraient s'inscrire dans le cadre du document d'orientation stratégique du FIDA et du Gouvernement tunisien s'articulant autour des principaux éléments suivants:

- **le dixième plan national de développement (2002-2006)** définit les orientations politiques générales des cinq années à venir. Le plan donne une priorité absolue au développement régional et à l'atténuation des disparités régionales. A ce titre, il prévoit la promotion des zones prioritaires et relevant de problématiques spécifiques, telles que les zones montagneuses et sahariennes, et met l'accent sur la nécessité d'améliorer les conditions de vie, de renforcer les équipements collectifs, et de diversifier la base économique du développement des régions. En matière de développement agricole, il prévoit de continuer l'appui aux petites exploitations et aux régions soumises à des conditions climatiques difficiles, en vue de renforcer la production et les emplois;
- **le cadre stratégique du FIDA 2002-2006 et la stratégie régionale NENA.** Pour les prochaines années, le FIDA continuera à poursuivre ses trois **objectifs stratégiques**, à savoir:
  - renforcer les capacités des ruraux pauvres et de leurs organisations;
  - améliorer l'accès équitable aux ressources naturelles productives et à la technologie; et
  - améliorer l'accès aux services financiers et aux marchés.

Pour la région NENA, les **objectifs fondamentaux** portent sur:

- l'autonomisation des ruraux pauvres;
- la diversification des revenus des ruraux pauvres;
- la problématique hommes – femmes;
- la gestion des ressources naturelles.<sup>15</sup>

139. Les constats et conclusions de l'évaluation du programme du FIDA en Tunisie ont amené à des recommandations très proches des deux stratégies. Donc, sur la base des convergences des objectifs du dixième plan de la Tunisie et du cadre stratégique du FIDA, les quatre recommandations ci-après proposent les orientations d'une stratégie future de la collaboration entre ces deux partenaires.

---

<sup>15</sup> Les **domaines d'interventions** identifiés pour la région NENA sont: i) le développement communautaire et renforcement des institutions ; ii) promouvoir des technologies adaptées aux terres marginales et arides; iii) investissements à long terme dans les exploitations; infrastructure rurales; iv) institutions financières rurales; et, v) le développement des microentreprises. Les **modalités d'exécution** prévues sont: i) approche-programme plutôt que projets traditionnels; ii) investissements dans les projets novateurs et des dispositifs expérimentaux; iii) ciblage des groupes les plus pauvres; iv) approche participative; v) renforcement des capacités des institutions locales; vi) transfert des services aux utilisateurs finals et participation du secteur privé; vii) intégration des femmes au développement; viii) appuyer les programmes de recherche et de renforcement des capacités grâce à des donnes d' assistance techniques.

## **Réaffirmer la spécialisation du FIDA dans l'appui aux zones défavorisées et aux populations vulnérables**

140. En accord avec son mandat, le FIDA devrait réaffirmer sa vocation à se spécialiser dans les zones défavorisées et auprès des populations vulnérables: on ne peut pas dire que ce qui suit sont des options

- **zones les plus défavorisées:** le zonage qui a déterminé la concentration des interventions du FIDA sur l'axe des gouvernorats intérieurs du centre, du sud et du nord-ouest reste valable. Les investissements consentis par le gouvernement dans ces régions ont été considérables et ont permis d'atténuer les contraintes, mais certaines zones restent confrontées à la dégradation des ressources naturelles, à la faiblesse du potentiel productif, à l'insuffisance des équipements collectifs, au développement limité des organisations de base, à la faible capacité d'initiative des populations rurales et à une faible insertion dans le tissu économique. Le gouvernement attache une importance primordiale à la réduction des disparités régionales et au rattrapage de ces zones défavorisées qui requièrent encore un effort soutenu; Le FIDA pourrait bien continuer à intensifier ses investissements dans les zones où il intervient déjà où dans d'autres zones semblables.
- **populations vulnérables:** les approches qui seront mises en œuvre au sein des zones d'intervention, tout en favorisant la participation de l'ensemble des acteurs locaux devraient être complétées par des mesures spécifiquement adaptées aux caractéristiques des populations les plus vulnérables, c'est-à-dire, notamment, les femmes employées dans l'agriculture, les jeunes sans emploi, les paysans sans terre et les petits agriculteurs. Ces mesures auraient pour objectif de favoriser l'inclusion de ces catégories dans le processus de développement. Elles pourraient prendre la forme d'aides incitatives, de formes de crédit adaptées, de formations particulières ou d'appuis techniques spécifiques. Plutôt que de recourir à l'application mécanique de critères de sélection rigides, par ailleurs difficiles à définir, il paraît préférable de cibler les plus pauvres en développant une offre de produits qui soient adaptés à leurs contraintes spécifiques. Cette approche nécessiterait une bonne connaissance des caractéristiques et des stratégies des catégories les plus pauvres, qui devraient être associées à la définition des produits les plus adaptés. Elle nécessiterait aussi la participation des autres acteurs locaux (organisations socio-professionnelles, banques, ONG...) tant à la définition des produits qu'aux mécanismes de mise en œuvre. Enfin, des systèmes de suivi-évaluation performants seront nécessaires pour mesurer l'impact sur les pauvres, non seulement des mesures qui leur sont spécialement destinées, mais aussi des activités qui sont ouvertes à toutes les catégories socio-économiques.

### **Insister sur l'introduction des innovations**

141. Le rôle innovateur du FIDA est bien reconnu par le gouvernement tunisien, qui voit en son partenaire une force de propositions nouvelles. Cependant, par le passé, ces innovations sont souvent restées confinées au domaine d'intervention des projets. Étant donné le niveau relativement limité des ressources mis à la disposition du gouvernement tunisien par le FIDA, une priorité devrait être accordée à leur emploi dans la vérification des approches nouvelles plutôt que comme simple ressources extra-budgétaires pour le financement des programmes sectoriels standards. Le FIDA devrait consolider sa position de porteurs d'approches novatrices en prenant les mesures nécessaires pour que celles-ci, après avoir été testées et mises au point dans le cadre des projets, puissent être répliquées à plus large échelle et contribuer au développement des politiques et des stratégies nationales. Un tel résultat devrait s'appuyer notamment sur: (i) une meilleure prise en compte de l'environnement dans lequel interviennent les projets, (ii) une définition claire des objectifs poursuivis à travers l'expérimentation d'approches nouvelles, (iii) un système de suivi-évaluation solide permettant de suivre et de piloter le déroulement de l'expérimentation et de prendre à temps les éventuelles mesures correctives, (iv) des instruments de capitalisation pour faciliter la diffusion des acquis méthodologiques.

## Valoriser les projets comme laboratoire pour un dialogue sur les politiques

142. Les projets cofinancés par le FIDA constituent un énorme potentiel d'apprentissage et d'expérimentation d'approches nouvelles qu'il y a lieu de mieux valoriser, afin de contribuer plus efficacement au dialogue sur les politiques et au développement des politiques nationales. En l'absence de représentation du FIDA en Tunisie, ce sont bien les projets qui constituent le premier instrument du dialogue sur les politiques. Cet aspect devra être pris en compte lors de leur formulation et tout au long de leur mise en œuvre, en recherchant les moyens d'articuler plus étroitement le niveau opérationnel des projets et le niveau central de définition des politiques. Des systèmes de suivi-évaluation permettant d'extraire les leçons de l'expérimentation, des instruments de diffusion de l'expérience acquise (publications, manuels, supports audio-visuels...), des ateliers de présentation et de discussion des approches, des relations étroites avec les institutions centrales concernées constituent des solutions possibles.

143. Si le FIDA choisit, en accord avec le gouvernement tunisien, de poursuivre sa spécialisation dans les zones les plus défavorisées, il y a lieu de replacer l'accroissement des revenus et l'amélioration des conditions de vie au centre de ses stratégies d'intervention, en accord avec les objectifs et les stratégies des populations auxquelles il souhaite venir en aide. Ceci requiert de sortir du cadre exclusif de l'agriculture, qui très souvent ne constitue pas la source principale du revenu des ménages les plus pauvres et qui ne peut constituer le fondement unique du développement de ces régions du bas potentiel agricole. A cet effet les projets devront promouvoir les activités extra-agricoles, et surtout les activités para-agricoles, telles que la transformation et la commercialisation des produits agricoles, et la fourniture de services aux agriculteurs.

### Axes d'intervention

144. Les recommandations ci-après proposent des axes d'interventions à adopter dans la réalisation de la stratégie future.

#### **Ancrer plus profondément les projets dans l'économie et les institutions locales**

145. Les interventions futures du FIDA dans les zones les plus défavorisées *on ne peut pas lancer des dynamiques de développement seulement avec les populations vulnérables* devraient dorénavant viser le lancement de dynamiques de développement local, plus ancrées dans l'économie et les institutions locales de ces zones, et fondées sur la valorisation durable des divers potentiels existants: ressources naturelles, agriculture, patrimoine culturel et produits locaux. Elles devraient également valoriser le savoir-faire existant, les ressources et les compétences de l'ensemble des acteurs locaux. Par ailleurs, la diversité des contraintes et des potentiels au sein des zones d'intervention appelle des approches ouvertes, qui puissent susciter les demandes des acteurs locaux et s'y adapter avec flexibilité. Ces interventions pourraient prendre diverses formes, selon les spécificités des zones et les demandes des acteurs. Il pourrait s'agir aussi bien d'approches s'inspirant des EPIDEL initiées avec l'appui du FERT dans le cadre du cofinancement AFD du projet Siliana, d'appuis à la promotion de filières à forte valeur ajoutée, de soutien au développement de services financiers adaptés, de fonds de développement locaux pour le financement décentralisé d'investissements publics, etc.

146. Une telle approche de promotion du développement local dans les zones défavorisées devrait reposer sur la responsabilisation des acteurs locaux, qui devront disposer d'une majeure prise d'initiative et de décision. La responsabilisation des acteurs facilitera la connaissance des situations, l'identification des atouts et l'adéquation des solutions proposées avec les spécificités locales. En outre, le développement des partenariats, ouverts à la diversité des acteurs locaux, devrait permettre de mobiliser les compétences et les ressources non seulement des producteurs et de leurs communautés, mais aussi des autres opérateurs économiques, l'administration déconcentrée, des institutions financières, des représentations locales des Ministères techniques, des ONG et, éventuellement, d'autres projets. Des appuis devront être fournis pour permettre à ces acteurs, et en

particulier aux petits exploitants agricoles et à leurs communautés, d'exercer ces responsabilités nouvelles. Ces appuis porteront à la fois sur le renforcement de l'organisation des acteurs ruraux, à travers la consolidation et le développement des associations rurales de base et des organisations de producteurs dans le cadre des nouvelles dispositions juridiques, et sur le renforcement de leurs capacités, aussi bien dans les domaines techniques que de la planification et de la gestion. Des appuis seront également nécessaires pour animer les nouvelles structures de promotion du développement local, tels que les espaces de concertation et les nouveaux partenariats.

147. Les acteurs locaux seront conviés à élaborer des stratégies fondées sur une vision intégrée du développement du territoire. Il s'agira de donner un contenu concret à cette intégration, notamment en identifiant des axes stratégiques porteurs qui soient communs aux différentes activités, en développant les synergies et les complémentarités, en mobilisant les acteurs de différents secteurs et en créant des liens entre eux.

Par ailleurs, pour avoir un impact durable, ces stratégies devront s'inscrire dans l'environnement institutionnel et économique, et notamment:

- promouvoir la participation de tous les acteurs du développement local, y compris les institutions financières et en particulier la BTS, les opérateurs économiques, les représentants d'autres institutions publiques que le Ministère de l'Agriculture;
- engager les organisations sectorielles et professionnelles existantes à prendre une part active à la concertation et aux partenariats proposés et étudier avec elles les voies de leur renforcement et de leur élargissement éventuel;
- promouvoir l'organisation des producteurs de façon à faciliter leur intégration au marché;
- s'appuyer sur les délégations et sur leur organe de concertation, pour mobiliser les acteurs locaux;
- améliorer la connaissance des marchés et des filières pour identifier les possibilités de commercialisation les plus prometteuses.

### **Plus de poids aux instruments d'accompagnement du développement**

148. Les expériences des projets en cours, en particulier du projet de Siliana, ont montré qu'il existe un réel potentiel de développement pour les petits agriculteurs et leurs micro-projets, même dans les zones pauvres, mais que des instruments adaptés doivent être mis en place, en particulier dans les domaines suivants:

- le financement des investissements privés: il serait utile de disposer tout d'abord d'une bonne analyse des principaux obstacles rencontrés par les producteurs des zones d'intervention du FIDA pour accéder au financement, de façon à mieux adapter l'offre de produits financiers à leurs besoins et à leurs caractéristiques. Cette offre pourrait comprendre, à côté ou en liaison avec les financements traditionnels déjà disponibles, des produits nouveaux tels que fonds d'amorçage permettant de constituer des fonds de roulement, fonds de garantie, fonds d'appui à l'innovation... En outre, des services d'appui pourraient être proposés aux principaux intervenants en matière de financement de projets de développement local, et notamment: (i) les demandeurs de crédit pour le montage de leur dossier, la recherche de cofinancements, la gestion de leur projet et le suivi du recouvrement, (ii) les ONG intervenant dans le domaine du micro-crédit pour qu'elles véritablement servir puissent de relais aux institutions bancaires et assurer des services professionnels en matière de promotion et de gestion du micro-crédit; (iii) la BTS, pour cibler plus facilement les petits promoteurs et pour les amener progressivement à réintégrer les circuits bancaires. Les femmes peuvent constituer un groupe cible intéressant pour tester les nouvelles approches dans le domaine des services financiers dû au fait qu'elles sont rarement endettées et grâce au fait qu'elles n'ont pas eu accès au crédit et n'ont pas acquis de mauvaises habitudes par rapport aux institutions financières.
- le financement des investissements publics: des mécanismes décentralisés de financement de petits investissements publics (infrastructures sociales et protection de l'environnement

notamment), qui pourraient être testés sous la forme de fonds de développement locaux, mis en place au niveau territorial de la délégation, et qui disposeraient d'enveloppes financières programmées annuellement sur une base participative.

- l'appui au développement des investissements productifs: des réseaux d'appui-conseil aux promoteurs de micro-projets productifs, s'appuyant sur les partenaires publics et privés (CRDA, ONA, organisations socio-professionnelles, ONG...), pourraient être mis en place avec l'objectif de faciliter et orienter les investissements productifs, de faciliter le montage des projets, accompagner les producteurs et faciliter leur accès au crédit. Un appui particulier devrait être apporté à l'innovation et à la recherche de créneaux porteurs susceptibles de générer une forte valeur ajoutée dans les zones à caractéristiques difficiles où interviennent les projets du FIDA (agriculture biologique, produits du terroir, labellisation, petites unités de transformation et de commercialisation). Il s'agirait aussi d'appuyer la commercialisation des produits, le développement et la sécurisation des marchés;
- la recherche-développement: elle devrait être renforcée, de façon à améliorer la qualité et la productivité en milieu agricole et à identifier les nouveaux messages techniques les plus appropriés. Les activités de recherche et de diffusion des résultats devraient être conduites en liaison étroite avec les producteurs-acteurs.

### **Plus de ressources et activités aux femmes Renforcer l'accès des femmes aux facteurs et aux services de production**

149. Le rôle économique nouveau des femmes justifie que les approches et les mécanismes mis en œuvre dans le cadre des projets soient ouverts à leur participation active. A cet effet, les futurs investissements devraient prendre en compte les rôles, les contraintes et les besoins spécifiques des femmes et des hommes à tous les stades de la conception et de l'exécution, et aménager les approches et les mécanismes d'intervention en conséquence. Si des activités particulières apparaissent nécessaires pour répondre à des contraintes ou des besoins propres aux femmes ou pour leur permettre de participer sur un pied d'égalité, ces activités devront s'inscrire dans une stratégie globale d'intégration des femmes. En particulier, il s'agira de favoriser l'accès des femmes à la vulgarisation, à la formation, aux organisations socio-professionnelles, aux technologies, aux moyens de financement. Des mesures d'accompagnement seront nécessaires pour atteindre ces objectifs, telles que la formation et la sensibilisation des opérateurs chargés de l'appui à la mise en œuvre des projets aux approches fondées sur le genre et aux méthodes de communication les plus appropriées, le recrutement de personnel féminin dans les structures d'appui, la production d'informations différenciées par genre.

150. Étant donné l'importance du travail de l'appui aux femmes dans les zones rurales de la Tunisie, surtout dans la production agricole où les hommes s'absentent de plus en plus pour faire un autre travail salarié, on peut même envisager la possibilité de la formulation d'un projet éventuel d'investissement ciblé principalement ou uniquement aux femmes rurales. Ceci répondra aux politiques du Gouvernement tunisien pour la promotion du développement des femmes aussi bien qu'aux politiques pour le développement des zones défavorisées et la stabilisation des populations rurales. Le FIDA en accord avec la recommandation faite ci-avant de mettre plus d'accent sur son rôle de porteur d'approches novatrices, peut mettre à la disposition du gouvernement le savoir-faire qu'il a acquis dans la formulation et la mise en œuvre des projets ciblés sur les femmes, dans d'autres pays.

### **B. Modalités d'exécution**

151. Les recommandations suivantes concernent les modalités d'exécution qui devraient être adoptées dans la formulation et la mise en œuvre des projets.

## Deux échelles territoriales d'intervention

152. Le choix des unités d'intervention devrait être guidé par deux préoccupations. D'une part, il s'agit d'éviter à la fois de prendre des territoires trop grands, qui risqueraient de reconduire au saupoudrage et à une prise en compte insuffisante des spécificités, mais aussi des unités trop petites, qui ne disposeraient pas d'une masse critique suffisante pour entraîner une dynamique de développement durable. D'autre part, il y a lieu de faciliter la participation des acteurs dans toute leur diversité.

153. A cet effet, il est proposé de choisir deux niveaux de programmation et d'intervention. Un premier niveau pourrait être celui qui correspond à la délégation. Il a l'avantage de correspondre à un espace institutionnel reconnu et d'offrir une assiette suffisante pour permettre l'élaboration de stratégies de développement cohérentes et viables, faciliter la rationalisation des investissements structurants, favoriser la mobilisation d'une diversité de partenaires. Le second niveau, correspondant à un espace plus petit, serait pertinent pour des actions demandant une majeure proximité, comme la gestion des ressources naturelles, mais aussi pour faciliter l'organisation des habitants et leur représentation au niveau supérieur. Le second niveau pourrait correspondre à l'unité socio-territoriale telle qu'elle a été définie dans le cadre du projet Tataouine ou à des groupes d'unités socio-territoriales ou à l'Imadat.

## Montages institutionnels élargis aux différents acteurs locaux

154. L'élargissement des approches et des interventions entraîne une nécessaire ouverture des futurs projets à la participation des divers acteurs locaux. Par ailleurs, la nouveauté des approches proposées et leur caractère expérimental nécessitent une liaison étroite entre les projets et le niveau central d'élaboration des politiques. Les futurs montages institutionnels devront être adaptés à ces fonctions et se fonder sur une analyse détaillée des organisations et des capacités institutionnelles des différentes institutions concernées. Pour répondre aux différentes exigences, les fonctions relatives à la mise en œuvre des projets pourraient être organisées en trois échelons:

- le premier échelon serait celui des opérations locales: situé au niveau de la délégation, il prendrait la forme d'une structure qui peut correspondre au Conseil local de développement mais élargi aux acteurs locaux, tels que les organisations de base, les représentants de communautés, les opérateurs économiques, des institutions financières, des représentations locales des Ministères techniques, des ONG, éventuellement d'autres projets... Cette structure serait un organe de concertation et de décision, chargée d'identifier les potentiels et les contraintes, d'élaborer une stratégie de développement, d'en programmer la mise en œuvre et d'en assurer le suivi. Elle serait complétée par un dispositif visant à faciliter l'organisation et la représentation des habitants au niveau de la délégation;
- le deuxième échelon serait celui de la gestion du projet: situé au niveau de la région, il serait confié à une structure au niveau du gouvernorat, qui serait chargée d'assurer le suivi des opérations locales, d'impulser les orientations méthodologiques, de faciliter l'apport en assistance technique, et de gérer les fonds du projet. Deux scénarios sont proposés pour cette structure:
  - o le premier scénario consisterait à maintenir l'ancrage institutionnel dans les CRDA. Cette solution présente un certain nombre d'avantages: une structure de terrain bien développée et organisée, un personnel familier des approches préconisées par le FIDA, un intérêt croissant pour le développement local, comme le démontrent le projet Tataouine ou la préparation de la nouvelle phase du projet ODESYPANO cofinancé par la Banque mondiale. Par ailleurs, même si les activités extra-agricoles devraient intégrer le champ des futurs projets cofinancés par le FIDA, le développement agricole et la valorisation des ressources naturelles n'en constitueront pas moins un pan très important. Elle présente aussi quelques inconvénients: la spécialisation très exclusive du personnel dans le domaine agricole, l'organisation verticale qui rend difficile l'intégration des approches

même en ce qui concerne le développement agricole, l'absence d'arrondissement technique qui puisse prendre en charge les fonctions liées par exemple à la mobilisation et l'animation des acteurs, l'intégration des femmes, ou les systèmes financiers. Des moyens de compenser ces difficultés pourraient néanmoins être imaginés. Il s'agirait de considérer le CRDA non comme le responsable exclusif, mais plutôt comme un "chef de file" de la mise en œuvre, au sein d'un partenariat qui regrouperait les principaux autres acteurs du développement local: région, représentants d'associations de base et d'organisations professionnelles etc. Ce partenariat pourrait prendre une forme plus ou moins organisée, depuis la structure informelle jusqu'à l'association juridiquement reconnue. Dans un tel contexte, l'organisation des CRDA gagnerait aussi à être adaptée en vue de favoriser une majeure interdisciplinarité. Il pourrait s'agir, par exemple, de créer une unité qui aurait vocation à assurer des fonctions multisectorielles et horizontales liées au développement rural;

- le deuxième scénario consisterait à rattacher le second échelon aux institutions régionales soit le conseil régional ou la Direction du Développement régional, qui dépend du Commissariat général au Développement régional. Celles-ci pourraient faire appel, comme le font aujourd'hui les CRDA, aux diverses institutions sectorielles selon les interventions requises. Les avantages de cette solution sont que ces structures ont déjà pour vocation l'impulsion du développement socio-économique régional, et qu'elles ont des liens étroits, l'une avec les Conseils locaux de développement, l'autre avec des projets visant le développement régional (Projet de développement rural intégré et futur Projet de développement intégré). L'inconvénient majeur est l'absence de structure de terrain et, pour la seconde, un faible équipement en personnel.
- le troisième échelon est celui du pilotage et de la capitalisation: situé au niveau central, il reviendrait à une structure type comité de pilotage, qui serait composée des représentants des diverses institutions nationales intéressées (dont le Ministère de l'Agriculture, le Ministère de l'Intérieur, le Ministère du Développement économique et de la Coopération internationale, les structures professionnelles inter-régionales et centrales, des institutions financières, des ONG intéressées, etc.), de représentants des structures mises en place aux autres échelons) et du FIDA. Cette structure aurait pour fonctions de définir les grandes orientations du projet et d'assurer la capitalisation des innovations méthodologiques apportées par les projets. Pour favoriser les échanges entre les projets, il est proposé que ce comité de pilotage soit unique pour l'ensemble des projets cofinancés par le FIDA.

155. Des appuis techniques et de gestion seraient nécessaires à chacun des échelons. A l'échelon local des opérations, il porterait en particulier sur la mobilisation des acteurs, le montage des stratégies et l'accompagnement des promoteurs. A l'échelon régional, l'appui viserait le montage et la mise en œuvre en œuvre d'un système de suivi-évaluation, l'accompagnement méthodologique des structures locales, et la gestion des fonds des projets. A l'échelon national du pilotage et de la capitalisation, il aurait pour objectif de faciliter les travaux de la structure mise en place.

156. Ces appuis devront être organisés en prenant en compte les compétences locales et nationales existantes, tant publiques qu'associatives, voire au sein d'autres projets. Les ONG, en particulier, pourraient être mobilisées pour certaines de ces fonctions, de même que certaines organisations socioprofessionnelles. Cette mobilisation pourrait être accompagnée d'un appui technique<sup>16</sup>.

157. Une unité de coordination du projet serait mise en place pour assurer les fonctions d'appui technique qui ne pourraient être assumées par aucune structure locale ou nationale existante. L'exercice de ces fonctions par l'unité de coordination devrait être envisagé sous une forme dégressive, c'est-à-dire que, progressivement, les compétences qui devraient continuer à être

---

<sup>16</sup> La formule pourrait être appropriée, par exemple, pour les ONG délivrant les micro-crédits, ou pour certaines organisations socio-professionnelles.

disponibles au-delà de la fin des projets (comme par exemple l'accompagnement des promoteurs ou l'identification de marchés) devraient être transférées à des structures pérennes. Celles-ci pourraient comprendre, en particulier, les organisations socio-professionnelles, en accord avec la Stratégie de promotion des structures professionnelles agricoles. Pour faciliter ce transfert progressif, des stratégies appropriées devraient être esquissées dès la conception des projets et être développées au cours des toutes premières années de la mise en œuvre.

158. Ces différentes propositions devront faire l'objet d'études approfondies pour en vérifier la faisabilité et la pertinence.

### **Dispositifs de projet plus ouverts**

159. Les équipes de projet qui seront chargées d'appuyer la mise en œuvre des approches proposées devront disposer de suffisamment de flexibilité pour pouvoir adapter facilement les interventions à un environnement diversifié et changeant (notamment en raison de la variabilité climatique). Ceci suppose que les dispositifs de projet ne soient pas cantonnés à un programme rigide d'activités préétablies, mais plutôt qu'ils définissent: (i) un cadre d'intervention, comprenant un territoire, des acteurs privés et publics, une durée, un budget et des clés de répartition...; (ii) des méthodes, pour la préparation de stratégies de développement territoriales, la programmation des actions, leur financement, leur mise en œuvre et leur suivi; et (iii) des instruments d'intervention, pour la mobilisation des acteurs, pour leur accompagnement, pour la recherche-développement, pour le financement des actions, pour l'appui méthodologique.

160. Il importe aussi que le montage des projets prenne en compte le temps nécessaire à la mise en place des méthodes et des instruments requis, en considérant cette période comme une phase de préparation et d'apprentissage. Plutôt que de définir dans les détails une méthodologie qui s'imposerait ensuite à l'équipe de projet, il paraît plus efficace d'en dessiner les grandes lignes dans le dispositif de projet et de la développer ensuite au cours de cette phase d'apprentissage avec tous les acteurs qui seront appelés à la mettre en pratique. Cette phase d'apprentissage devra être accompagnée des appuis nécessaires en assistance technique, nationale ou internationale, et en formation.

### **Meilleur appui à la mise en œuvre des projets**

161. La mise en œuvre des axes proposés, et en particulier de leurs aspects les plus novateurs, nécessitera la mise à la disposition des projets de moyens d'appui diversifiés. Ainsi les modalités de mise en œuvre devront mettre l'accent sur: (i) la formation des acteurs, (ii) la possibilité de recourir à une assistance extérieure notamment en ce qui concerne la mise au point et le développement des méthodologies, (iii) la mise en place de solides systèmes de suivi-évaluation, qui puissent servir d'instruments de pilotage du déroulement des projets, centrés non seulement sur le suivi des réalisations physiques mais aussi sur l'évaluation de leurs effets, et associant les acteurs locaux à leur définition et à leur mise en œuvre; (iv) des missions de supervision régulières, dont les objectifs devraient être clairement spécifiés et qui devraient couvrir le suivi de la mise en œuvre dans toutes ses dimensions, y compris stratégique, méthodologique et technique.

## DOCUMENT D'ORIENTATION

### 1. HISTORIQUE ET RAISON D'ETRE

Depuis 1980, le Gouvernement tunisien a contracté neuf prêts auprès du Fonds International de Développement Agricole (FIDA) pour un montant total d'environ 115 millions de USD. Ces prêts ont permis de financer un portefeuille de projets d'investissement, visant à contribuer à la lutte contre la pauvreté rurale et se répartissant comme suit :

- Projet de développement des petites et moyennes exploitations dans les gouvernorats du Kef et de Siliana
- Projet de développement de l'irrigation dans le gouvernorat de Sidi Bouzid
- Projet de développement de l'agriculture en sec dans le gouvernorat de Sidi Bouzid
- Projet pilote de développement rural intégré du bassin versant de l'oued Mellegue
- Projet de développement de l'agriculture et de la pêche sur le plateau de Sidi M'Hadheb
- Projet de développement agricole intégré de Kairouan
- Projet de développement agricole intégré de Siliana
- Projet de développement agricole intégré de Zaghuan
- Programme de développement agropastoral du Sud-Est.

La valeur globale des investissements réalisés avec le gouvernement et d'autres partenaires dans le cadre de ces projets représente près de 250 millions de USD, soit 350 millions de DT.

En outre, la Tunisie a bénéficié de sept projets régionaux d'assistance techniques financés par le FIDA sous la forme de dons (Regional Technical Assistance Grants – TAG), visant à contribuer à la recherche et aux transferts de technologie en matière de production agricole et d'approches participatives.

Le Département de gestion des programmes du FIDA a demandé au Bureau de l'évaluation et des études d'évaluer les expériences du Fonds en Tunisie. Cette requête a été faite en réponse à une requête du gouvernement tunisien dans le cadre de la préparation du 10<sup>e</sup> Plan de développement et des nouvelles orientations stratégiques du FIDA. Le FIDA se propose donc d'entreprendre une évaluation du programme mis en œuvre en coopération avec le gouvernement tunisien, qui devra permettre de revoir conjointement la stratégie du FIDA pour la Tunisie, à la lumière des nouvelles orientations stratégiques adoptées par le Gouvernement et par le FIDA.

Une première mission exploratoire a été entreprise par le Bureau de l'évaluation et des études du 4 au 10 septembre 2002. Elle avait pour objectif de rencontrer les principaux partenaires du FIDA en Tunisie, d'identifier avec eux les questions clé à examiner par l'évaluation, et de définir conjointement les modalités d'organisation de cette dernière.

## OBJECTIFS ET QUESTIONS CLÉ DE L'ÉVALUATION

L'évaluation couvrira l'ensemble du programme du FIDA en Tunisie, soit les neuf projets mentionnés ci-dessous et les composantes tunisiennes des projets régionaux d'assistance technique.

L'objectif général de l'évaluation est de fournir une contribution à la définition des futures orientations stratégiques du FIDA dans le cadre de l'allègement de la pauvreté rurale en Tunisie. Dans ce cadre, l'évaluation poursuit quatre objectifs spécifiques: (i) analyser les stratégies qui ont fondé les projets du FIDA en Tunisie, (ii) apprécier la contribution du FIDA à l'élaboration des politiques de lutte contre la pauvreté en milieu rural, (iv) évaluer l'impact et la durabilité des réalisations, et (iii) dégager les leçons de l'expérience et de proposer des recommandations en vue d'améliorer la conception et la mise en œuvre de futurs projets.

L'étude des questions clé ci-après, identifiées avec les partenaires du FIDA lors de la mission exploratoire, permettra d'analyser les stratégies appliquées dans le cadre du programme et l'impact obtenu sous différents éclairages :

1. L'approche de développement agricole intégré constitue-t-elle un modèle approprié pour atteindre les objectifs des projets FIDA ?

L'évaluation examinera l'impact des projets de développement agricole intégré. Elle établira si, et dans quelle mesure, ce modèle a facilité la réalisation des objectifs assignés aux projets en matière de réduction de la pauvreté en milieu rural, s'il a répondu aux stratégies des exploitants agricoles, s'il a permis de générer des dynamiques durables de développement économique et social, et s'il a contribué à la mise en œuvre des politiques du gouvernement dans ce domaine. L'évaluation appuiera ses travaux, notamment, sur les résultats d'une étude globale de l'approche intégrée en cours de réalisation sur initiative du gouvernement.

2. Les approches participatives ont-elles permis de susciter des organisations rurales pérennes et des investissements durables ?

Les approches participatives ont été progressivement introduites dans les quatre projets les plus récents (Kairouan, Siliana, Zaghouan et Tataouine). L'évaluation déterminera l'impact de ces approches, et, en particulier, si elles ont permis de susciter des organisations rurales pérennes capables d'assumer leurs fonctions de façon autonome, et des investissements durables. Elle examinera aussi dans quelle mesure les approches participatives sont compatibles avec la conception des projets et avec les modes de gestion adoptés, et identifiera les contraintes auxquelles est confrontée leur mise en œuvre. Elle identifiera les conditions de réussite de la participation, ainsi que de la durabilité des organisations rurales. L'évaluation tiendra compte de l'étude de la Banque mondiale sur le développement participatif communautaire, en cours d'exécution.

3. Les approches mises en œuvre ont-elles permis d'atteindre les plus vulnérables et de faciliter leur intégration au tissu social et économique ?

L'évaluation analysera dans quelle mesure et par quels mécanismes les projets ont effectivement atteint les groupes de population les plus défavorisés, qu'elle caractérisera. La mesure dans laquelle les femmes rurales ont pu bénéficier des investissements financés par les projets sera analysée en particulier. L'évaluation appréciera aussi si et dans quelle mesure les projets ont pu favoriser l'intégration des groupes cible au tissu économique et social des zones couvertes par les projets et identifiera les succès et les contraintes liés à cette question.

4. Les projets ont-ils pu générer des dynamiques de développement économique durables ?

L'évaluation déterminera dans quelle mesure les projets ont pu générer une dynamique de développement économique durable dans leur zone d'intervention et quel impact ils ont eu sur les revenus et l'emploi des populations vivant dans ces zones, en particulier les groupes les plus pauvres. Elle examinera dans quelle mesure les projets ont pris en compte la polyactivité des exploitants agricoles, s'ils ont permis la diversification des sources de revenus, et s'ils ont contribué à diminuer les risques liés à l'agriculture par le développement d'activités non-agricoles. Elle examinera les modalités d'accès au financement des activités économiques et leur adéquation avec les besoins en financement des groupes les plus pauvres, et déterminera si l'offre en financements proposée dans le cadre des projets est efficace et viable.

5. Les projets ont-ils su s'adapter aux contraintes des zones à faible pluviométrie ?

L'évaluation déterminera si et comment les projets ont su adapter leurs approches aux contraintes des zones d'intervention, caractérisées par une pluviométrie faible et fluctuante ainsi que par la récurrence de la sécheresse. Elle appréciera l'impact et la durabilité des technologies adoptées (notamment en matière de gestion de l'eau, de conservation et de restauration des sols, de gestion de la fertilité, etc.) et des investissements mis en œuvre sur l'amélioration de la productivité agricole et de l'élevage. Elle examinera si et dans quelle mesure les projets ont intégré la gestion des risques liés à la sécheresse dans leurs approches, et comment ils se sont adaptés aux situations de sécheresse. L'évaluation tiendra compte de l'étude stratégique sur la gestion des périodes de sécheresse dans les parcours d'élevage actuellement en cours d'exécution dans le cadre du Projet de Gestion des Ressources naturelles financé par la Banque mondiale.

6. Quel a été l'impact des projets sur l'amélioration des conditions de vie des femmes et leur participation au développement ?

L'évaluation analysera les stratégies et les activités mises en place par les projets pour répondre aux contraintes et aux besoins particuliers des femmes, et évaluera leur impact. Elle étudiera la place des femmes dans la mise en œuvre des approches participatives et les contraintes particulières qui y sont liées. Elle examinera l'impact des projets sur la réduction des inégalités entre hommes et femmes, ainsi que sur le renforcement du rôle et de la place des femmes dans le processus de développement et dans la prise de décision.

7. Comment les montages institutionnels et les modalités d'organisation et de gestion des projets ont-ils affecté la performance des projets ?

Sur la base d'une analyse du cadre institutionnel et des principales caractéristiques des modes d'organisation et de gestion des projets, l'évaluation déterminera dans quelle mesure le montage institutionnel a affecté la performance des projets. Elle vérifiera l'adéquation entre les objectifs fixés aux projets et les capacités institutionnelles nationales, et déterminera dans quelle mesure les projets ont contribué au changement dans leurs institutions d'accueil. Elle appréciera et comparera les performances des différents types d'opérateurs extérieurs ayant contribué à la mise en œuvre des projets, ainsi que les modalités de collaboration entre ces opérateurs et l'administration. Elle analysera l'organisation et la performance du suivi-évaluation ainsi que le rôle et la contribution des missions de supervision de l'institution coopérante et du FIDA à la performance des projets. Elle examinera aussi les éventuelles contraintes liées au cofinancement des projets. Elle étudiera les modalités de démarrage des projets et les contraintes rencontrées à cette occasion. Enfin, l'évaluation déterminera la performance des fonctions et des dispositifs d'accompagnement des investissements (vulgarisation, formation, appui-conseil...). Elle examinera en particulier si et dans quelle mesure ces dispositifs ont permis l'utilisation, l'exploitation, la valorisation et la durabilité des investissements consentis par les projets.

### 8. Quelle a été la contribution des projets aux plans de développement nationaux impact ?

L'évaluation appréciera si les objectifs des projets sont en adéquation avec les politiques nationales ainsi que les orientations et les priorités des plans de développement. Elle analysera aussi dans quelle mesure les projets et les autres activités développées par le FIDA dans le cadre du dialogue sur les politiques ont contribué à l'innovation et au développement des politiques nationales. Elle fournira des orientations sur une possible contribution du FIDA au 10<sup>e</sup> plan de développement.

### 3. PARTENARIAT

Le partenariat clé d'évaluation du programme sera composé des personnes suivantes:

- M. Abdallah Mallek, Directeur général des Investissements et des Organismes professionnels, Ministère de l'Agriculture et de l'Environnement
- M. Kamel Ben Rejeb, Directeur, Ministère du Développement économique et de la Coopération extérieure
- M. Hamdi Mohamed Akrami, Commissaire régional au développement agricole du gouvernorat de Kairouan
- Une représentante des organisations rurales
- Un représentant des organisations rurales
- M. Maamri Akremi, Directeur exécutif de la Fondation Tunisienne pour le Développement communautaire (FTDC)
- Mme Mervet Badawi, Directeur du Département technique, FADES;
- M. Ali Bastos, Ingénieur conseiller, FADES;
- M. Abdelmajid Slama, Directeur de la Division Proche Orient et Afrique du Nord, FIDA
- M. Khalid El Harizi, Chargé du portefeuille de pays, FIDA.

Il est proposé que M. Ameer Horchani, Secrétaire d'Etat aux Ressources hydrauliques et à la Pêche, soit également membre du partenariat clé.

Le partenariat clé d'évaluation aura les responsabilités suivantes: (i) commenter et approuver le document d'orientation de l'évaluation; (ii) participer au lancement de la mission principale d'évaluation, notamment à travers un atelier participatif de démarrage; (iii) examiner les progrès de l'évaluation et participer à une réunion de présentation et de discussion des premières conclusions et recommandations de l'évaluation; (iv) examiner et discuter les premières conclusions et recommandations de l'évaluation; (v) contribuer à la préparation d'un accord conclusif portant sur les mesures de suivi à donner aux recommandations de l'évaluation.

L'équipe d'évaluation et le partenariat clé d'évaluation travailleront au sein d'un partenariat plus large, qui comprendra:

- les autorités locales,
- les institutions rurales (coopératives de services agricoles et groupements d'intérêt collectif) et de représentation du monde agricole (UTAP et chambres d'agriculture),
- les personnels des projets,
- les opérateurs extérieurs intervenant dans la mise en œuvre des projets (organisations non gouvernementales et bureaux d'études),
- le Ministère de l'Agriculture, et les Commissariats régionaux au Développement agricole,
- le Centre national des études agricoles (CNEA),
- le Ministère du Développement économique et de la Coopération extérieure,
- le Ministère de l'Intérieur et de l'Administration locale,
- les représentants d'autres bailleurs des fonds (en particulier Agence française de développement, Banque africaine de Développement, Union européenne, Banque mondiale),

- les responsables d'autres projets de développement rural (notamment l'Office de Développement Sylvo-pastoral du Nord Ouest – ODESYANO, et le Programme de gestion des ressources naturelles – PGRN).

#### 4. PROCESSUS D'EVALUATION

Le processus d'évaluation se déroulera selon les étapes suivantes:

##### 1. Premier bilan des savoirs existants

Le premier bilan des savoirs existants, entamé par la mission exploratoire, se poursuivra à la fois en Tunisie et au siège du FIDA. En Tunisie, les directeurs des trois projets du FIDA en cours d'exécution recueilleront les données existantes concernant les principales questions clé de l'évaluation, suivant un format qui leur sera proposé, et ils rassembleront la documentation qui sera mise à disposition de la mission d'évaluation. A Rome, l'évaluatrice principale du FIDA et le chef de mission consulteront les rapports disponibles et les accords de prêt. Une analyse comparée des modalités de participation des populations rurales à la conception et à l'exécution des projets sera entreprise par un consultant travaillant sur dossiers. L'ensemble des documents produits à l'issue de ce premier bilan sera distribué aux membres du partenariat clé.

##### 2. Préparer les mandats et recruter les consultants

L'évaluatrice principale préparera les mandats du chef de mission et des membres de l'équipe d'évaluation et se chargera des recrutements, en accord avec le calendrier adopté.

##### 3. Méthodologie d'évaluation et organisation du travail en Tunisie

La méthodologie proposée pour l'organisation du travail en Tunisie se déroulera en quatre étapes.

Lors de la première étape, des études préliminaires seront entreprises à travers des consultations spécialisées. Ces études pourront porter sur le modèle de développement agricole intégré, sur les groupes cible, et/ou sur le cadre institutionnel et les modes d'organisation des projets. Les études qui seront entreprises devront être disponibles avant le démarrage de la mission d'évaluation principale.

La deuxième étape commencera avec l'arrivée de la mission principale d'évaluation, qui sera composée de cinq consultants, soit : (i) un chef de mission responsable de la coordination générale et des aspects liés aux stratégies et aux politiques, (ii) un(e) économiste spécialiste du développement local, chargé(e) des questions liées aux dynamiques de développement économique, (iii) un(e) agronome spécialiste des zones semi-arides, chargé(e) des questions liées aux stratégies de lutte contre la sécheresse, (iv) un(e) sociologue chargé(e) des questions relatives aux approches participatives et aux organisations rurales, (v) une) sociologue chargé(e) des questions relatives la participation des femmes. Dès son arrivée, l'équipe se réunira avec le partenariat clé pour un briefing réciproque autour du mandat de la mission et pour mettre au point le calendrier de la mission. Puis un atelier participatif de démarrage d'une journée réunira les partenaires du FIDA (représentants du gouvernement, des CRDA, des institutions rurales, des opérateurs extérieurs et des bailleurs de fonds) avec l'objectif de cadrer les travaux de la mission. Les études thématiques seront présentées et discutées à cette occasion. L'atelier sera organisé par le Ministère de l'Agriculture et de l'Environnement.

La troisième étape se déroulera principalement dans les gouvernorats de Kairouan, Siliana et Zaghouan, où l'équipe d'évaluation conduira les travaux de terrain en collaboration avec les responsables des projets, les organisations rurales et les personnels des CRDA. Dans chacun des gouvernorats, les travaux commenceront par un atelier participatif d'une demi-journée qui réunira les équipes de projet, des représentants des organisations rurales, du CRDA, des opérateurs

intervenant dans les projets FIDA, et d'autres projets de développement participatif mis en oeuvre dans le gouvernorat. L'objectif de cet atelier sera de donner à l'équipe d'évaluation des orientations sur les différentes questions clés de l'évaluation et de préciser l'organisation des travaux pendant son séjour dans le gouvernorat. Les ateliers seront organisés, dans chaque gouvernorat, par le CRDA en collaboration avec les projets du FIDA. Ensuite l'équipe aura des entretiens avec les différents groupes intéressés par les questions clés à étudier, en ayant recours aux méthodes participatives les plus appropriées. Elle visitera quelques projets financés par d'autres bailleurs de fonds que le FIDA dans des domaines d'intervention semblables. Des visites aux autres gouvernorats pourront aussi être effectuées.

La quatrième étape se déroulera à Tunis, où l'équipe rencontrera notamment les partenaires de l'administration centrale et les bailleurs de fonds. Elle se conclura par une réunion de la mission avec le partenariat clé, au cours de laquelle l'équipe d'évaluation présentera ses principales conclusions et recommandations.

#### 4. Accord sur les conclusions, les recommandations et les suites à donner

L'équipe d'évaluation, de retour dans ses foyers, rédigera le rapport final sous la responsabilité du chef de l'équipe. L'évaluatrice principale distribuera le projet de rapport final à tous les membres du partenariat clé, afin d'obtenir leurs observations sur les conclusions et les recommandations de l'évaluation. Un projet d'accord conclusif sur les suites à donner à l'évaluation du programme sera ensuite préparé par le FIDA. Cet accord sera discuté et validé par les partenaires clés et fera l'objet de la diffusion la plus appropriée.

#### 5. Articulation des leçons tirées

L'évaluatrice principale produira un texte sur les leçons tirées de l'évaluation du programme afin de les insérer dans la base de données d'évaluation du FIDA.

### 5. STRATEGIE DE COMMUNICATION POUR L'EVALUATION

L'équipe d'évaluation veillera à instaurer une bonne communication entre les partenaires tout au long du processus d'évaluation. A cet effet, les mesures suivantes seront adoptées :

- distribution aux partenaires concernés, pour information et commentaires, du document d'orientation ;
- briefing et debriefing des partenaires clés avant et après le travail de terrain ;
- tenue d'un atelier de démarrage de la mission principale d'évaluation réunissant les principaux partenaires ;
- organisations de trois ateliers régionaux participatifs pour cadrer le travail de la mission dans les gouvernorats de Kairouan, Siliana et Zaghuan ;
- discussion des premières conclusions et recommandations de la mission d'évaluation avec les partenaires clés ;
- distribution du rapport provisoire d'évaluation à tous les partenaires pour commentaires ;
- organisation d'un atelier réunissant les partenaires clés pour l'élaboration d'un accord conclusif portant sur les suites à donner à l'évaluation.

### 6. PLAN DE TRAVAIL

L'évaluation se déroulera selon le plan de travail suivant:

|                        |                                  |
|------------------------|----------------------------------|
| Septembre/octobre 2002 | Premier bilan des savoirs        |
| Octobre 2002           | Etudes thématiques préliminaires |

Octobre-novembre 2002

Travail de l'équipe principale d'évaluation, selon le calendrier suivant :

28/10

Réunion mission-partenariat clé  
Réunion de travail de la mission

29/10

Atelier de démarrage

30/10-21/11

Visites aux projets, rencontres à Tunis et préparation des conclusions et recommandations

22/11

Présentation et discussion des conclusions et recommandations au partenariat clé

Dates à déterminer

Accord sur les conclusions, les recommandations et les suites à donner à l'évaluation.



Appendice 2 - Résultats du projet

| TYPES D'ACTIVITES                      | Unité | Kef Silliana | Sidi Bouzid irrigué | Sidi Bouzid sec | Mellegue | Sidi M'Hadheb | Kairouan  | Silliana | Zaghuan | TOTAL  |         |           |
|--|-------|--------------|---------------------|-----------------|----------|---------------|-----------|----------|---------|--------|---------|-----------|
| <b>Conservation des ressources</b>     |       |              |                     |                 |          |               |           |          |         |        |         |           |
| Conservation des sols et des eaux      | Ha    | 10 640       |                     |                 |          | 2 000         | 91 172    | 23 147   | 25 819  | 16 565 | 845     | 170 188   |
| Consolidation                          | Ha    |              |                     |                 | 8 598    |               | 12 320    | 10 835   |         |        |         | 31 753    |
| Plantations forestières                | Ha    |              |                     |                 | 1 011    |               |           | 119      |         | 2 800  |         | 3 930     |
| Eclaircies forestières                 | Ha    |              |                     |                 |          |               |           |          |         | 1 540  |         | 1 540     |
| Diguettes                              | m3    |              |                     |                 |          |               | 1 676 100 |          |         |        |         | 1 676 100 |
| Comblements                            | m3    |              |                     |                 |          |               | 790 456   |          |         |        |         | 790 456   |
| Tranches pare-feu                      | km    |              |                     |                 |          |               |           |          | 350     |        | 9.5     | 360       |
| <b>Aménagements pastoraux</b>          |       |              |                     |                 |          |               |           |          |         |        |         |           |
| Amélioration parcours                  | ha    | 7 158        |                     |                 |          |               |           |          |         | 4 150  | 288     | 16 957    |
| Plantations fourragères                | ha    | 3 340        | 1 872               | 1 400           | 2 217    | 2 565         | 214       | 800      |         |        |         | 12 408    |
| Mise en défens                         | ha    |              |                     |                 | 1 860    | 4 560         |           |          |         |        |         | 6 420     |
| <b>Elevage</b>                         |       |              |                     |                 |          |               |           |          |         |        |         |           |
| Centres vétérinaires                   | unité |              |                     |                 | 1        | 2             |           | 1        |         |        |         | 4         |
| Eq labos vétérinaires                  | unité |              |                     |                 |          | 2             |           |          |         |        |         | 2         |
| Bergeries                              | unité |              |                     |                 | 173      |               |           |          |         | 129    |         | 302       |
| Etables                                | unité | 53           |                     |                 |          |               |           |          |         | 214    |         | 267       |
| Magasins stockage, hangars et clapiers | unité |              |                     |                 |          |               |           |          |         | 197    |         | 197       |
| Abreuvoirs                             | unité |              |                     | 11              |          |               |           |          |         |        |         | 11        |
| Acquisition béliers géniteurs          | unité | 528          |                     |                 |          |               | 39        |          |         | 750    | 14      | 1 331     |
| Acquisition bovins                     | unité | 493          |                     |                 |          |               |           |          |         | 176    |         | 669       |
| Acquisition brebis                     | unité | 528          |                     |                 |          |               |           |          |         |        |         | 528       |
| Vaccinations ovins                     | unité |              |                     |                 |          |               |           |          |         |        | 193 798 | 243 798   |
| Traitement abeilles                    | ruche |              |                     |                 |          |               |           |          |         |        | 13 587  | 13 587    |





58  
31  

---

89