

GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT



TUNISIE

**PROGRAMME D'AJUSTEMENT DU SECTEUR
AGRICOPROLE**

**Rapport d'évaluation de performance de programme
(REPP)**

**DEPARTEMENT DE L'EVALUATION DES OPERATIONS
(OPEV)**

27 août 2001

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
MONNAIES, SIGLES ET ABREVIATIONS, PREFACE, NOTATIONS, DONNEES DE BASE DU PROGRAMME, RESUME DE L'EVALUATION	(i-ix)
1. LE PROGRAMME	1
1.1 Contexte économique	1
1.2 Formulation du programme	2
1.3 Objectifs à l'évaluation	3
1.4 Financement	4
2. EVALUATION	4
2.1 Méthodologie et approche de l'évaluation	4
2.2 Indicateurs de performance	4
3. PERFORMANCE DE L'EXECUTION	5
3.1 Mise en vigueur du prêt, démarrage et mise en œuvre	5
3.2 Respect des coûts, procédures de décaissement et sources de financement	5
3.3 Gestion du programme, rapports, suivi et évaluation	5
4. EVALUATION DE LA PERFORMANCE ET NOTATIONS	6
4.1 Pertinence des buts et des objectifs et qualité initiale	6
4.2 Réalisation des objectifs et résultats (Efficacité)	7
4.3 Efficience	16
4.4 Impact sur le développement institutionnel	16
4.5 Durabilité	17
4.6 Notation de la performance globale	18
4.7 Performance de l'emprunteur	19
4.8 Performance de la Banque	19
4.9 Principaux facteurs influençant l'exécution, la performance et les résultats	19
5. CONCLUSIONS, ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS	19
5.1 Conclusions	19
5.2 Enseignements	20
5.3 Recommandations	20
5.4 Actions de suivi	21
LISTE DES ANNEXES	
1. Notations de l'évaluation de la performance	
2. Matrice rétrospective de cadre logique	
3. Facteurs influençant l'exécution, la performance et les résultats	
4. Matrice des recommandations et des actions de suivi	

Le présent Ce Le présent rapport a été établi par MM. N.SANGBE, Chargé de Post-Evaluation Principal et H. J. PEGATIENAN, Consultant, à la suite d'une mission qu'ils ont effectuée en Tunisie du 26 Mars au 18 Avril 2001. Toute question relative au rapport devra être adressée à M. G.M.B. KARIISA, Directeur, OPEV (poste 4052).

MONNAIE, SIGLES ET ABREVIATIONS

Equivalences monétaires

Unité monétaire : Dinar

<u>A l'évaluation</u> (Septembre 1991)	<u>A l'achèvement</u> (Janvier 1995)	<u>A la mission de postévaluation</u> (Avril 2001)
1 UC = 1,2091 DT	1 UC = 1,44950 DT	1 UC = 1,8390 DT
1 UC = 1,34632 \$US	1 UC = 1,46738 \$US	1 UC = 1,37095 \$ US

Poids et mesures

1 km : kilomètre = 1.000 mètres
1 ha : hectare = 10.000 mètres carrés

Exercice budgétaire

1^{er} janvier – 31 décembre

SIGLES ET ABREVIATIONS

AIC	Association d'intérêt collectif
APIP	Agricultural policy implementation project
BNA	Banque Nationale Agricole
CRDA	Commissariat régional du développement agricole
DGPDIA	Direction générale de la planification du développement et de l'investissement agricoles
DSP	Document de stratégie de pays
DT	Dinar tunisien
FOSDA	Fonds spécial pour le développement agricole
FOSEP	Fonds spécial pour l'élevage et les pâturages
MDT	Millions de Dinars tunisiens
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONH	Office national de l'huile
PAS	Programme d'ajustement structurel
PASA/MT	Programme d'ajustement du secteur agricole à moyen terme
PASI	Programme d'ajustement du secteur industriel et commercial
PGF	Productivité globale des facteurs
PIB	Produit intérieur brut
PRREF	Programme de renforcement des réformes économiques et financières
SMAG	Salaire minimum agricole garanti
UC	Unité de compte Banque africaine de développement
USAID	United States Agency for international development

PREFACE

1. Le présent rapport de performance de projet porte sur le Programme d'ajustement du secteur agricole (PASA) de la Tunisie couvrant la période 1992-1993, pour lequel la BAD a accordé le prêt no B/TN/PASA/91/45 de 90 millions d'UC en septembre 1991.
2. Ce programme était la dernière phase du PASA/MT qui en comportait trois, dont la première s'est achevée en 1988 et la deuxième en 1990. Le programme visait à accroître la contribution de l'agriculture à la croissance économique globale, à l'équilibre de la balance des paiements et du budget de l'Etat, à la création d'emplois. Il avait les composantes suivantes : (i) mise en œuvre d'une politique de libéralisation du commerce, des prix et de réduction des subventions ; (ii) rationalisation de l'intervention de l'Etat avec un transfert progressif des activités de production et de commercialisation au secteur privé et coopératif ; (iii) amélioration de l'efficacité de la politique des dépenses et investissements publics ; (iv) amélioration des services d'appui au développement agricole ; (v) rationalisation de l'utilisation des ressources naturelles ; (vi) renforcement des capacités d'analyse économique et financière et de suivi de la performance du secteur. Ce programme était axé sur la restructuration des entreprises publiques et la modification des règles du jeu économique en laissant de plus en plus d'espace au secteur privé et aux mécanismes du marché. Sa réalisation devait se faire sur deux années.
3. Le prêt de la BAD visait à soutenir la balance des paiements de la Tunisie en finançant le paiement des importations des intrants agricoles au cours de la période 1992-1993.
4. La Banque a préparé le rapport d'achèvement du PASA en Mars 1995. Il ressort de ce document que le programme a été exécuté de manière satisfaisante malgré les retards dans la mise en vigueur. L'administration tunisienne s'est montrée compétente et rigoureuse dans son exécution. Il ressort également que les effets du programme ne peuvent être observés que dans le moyen terme à cause du temps nécessaire pour que les réformes soient internalisées par les opérateurs économiques. Le rapport a relevé les insuffisances suivantes : la lenteur de l'immatriculation et des opérations de remembrement des terres, le peu de progrès de l'intensification des terres irriguées et de l'association de l'élevage –grande culture, la nécessité de longs délais avant la réaction du secteur privé aux réformes. La Banque a organisé la mission d'évaluation des performances du programme en vue d'examiner ces problèmes de manière approfondie et d'en tirer les leçons appropriées.
5. Le présent rapport a été rédigé à la suite d'une mission d'évaluation de performance effectuée en Tunisie du 26 février au 18 mars 2001. Il se réfère aux rapports d'évaluation et d'achèvement des PASA et se fonde sur (i) les informations disponibles au siège de la Banque ; (ii) les informations statistiques sur l'agriculture, l'élevage, la pêche et sur l'évolution économique et financière, collectées au cours de la mission ; (iii) les discussions et entretiens avec les services compétents de l'administration tunisienne.

NOTATIONS

1. Pertinence	Satisfaisante
2. Réalisation des objectifs et résultats	Satisfaisante
3. Efficience	Satisfaisante
4. Impact sur le développement institutionnel	Satisfaisant
5. Durabilité	Satisfaisante
6. Indicateur de performance globale	Satisfaisant
7. Performance de l'emprunteur	Satisfaisante
8. Performance de la Banque	Satisfaisante

DONNEES DE BASE DU PROGRAMME

A. Données préliminaires

1.	Numéro du prêt	:	B/TN/PASA/91/45
2.	Emprunteur	:	Gouvernement tunisien
3.	Bénéficiaire	:	Gouvernement tunisien
4.	Organe d'exécution	:	Comité de coordination interministériel

B. Données de base du prêt

	<u>Prévu</u>	<u>Réel</u>
Montant du prêt (millions d'UC)	90.00	90.00
Commission d'engagement	1% par an sur la fraction non décaissée du prêt commençant à courir soixante jours après la date de signature de l'accord	
Durée	Vingt ans dont un différé d'amortissement de cinq ans	
Différé d'amortissement	Cinq (5)	Cinq (5)
Modalités de remboursement	En trente (30) semestrialités égales et consécutives à partir de la sixième année et à compter de la date de la signature de l'accord de prêt	
Modalités de déblocage	Trois tranches : 40, 30, et 30 millions d'UC, respectivement	Trois tranches : 40, 30 et 30 millions d'UC,
Evaluation	Septembre 1991	Juillet 1991
Négociations	5-7/08/1991	
Approbation	-	24/09/1991
Signature	-	05/11/1991
Mise en vigueur	-	19/08/1992

C. Données de base du PASA

	<u>Prévu</u>	<u>Réel</u>	<u>Ecart</u>
1. Besoins de financement extérieur (en millions d'UC)	1.977	1.977	-
2. Durée du PASA	2 ans	2 ans	-
3. Date de décaissement de la première tranche	Avant 31/12/1991	2/10/ 1992	10 mois
4. Date du décaissement de la deuxième tranche	30/06/1993	8/12/1993	6 mois
5. Date de clôture du prêt	30/06/1993	12/1993	6 mois

6. Plan de financement
(en millions d'UC)

BAD	90.00	90.00	-
Autres	néant	néant	

D. Indicateurs de performance

1. Nombre de prorogations de la date du dernier décaissement : Néant
2. Etat d'exécution du programme : Achievé
3. Performance d'exécution : Satisfaisante
4. Performance de la Banque : Satisfaisante
5. Performance des résultats du programme : Satisfaisante

E. Missions

Type de mission	Nombre de personnes	Dates	Hommes/jours
Evaluation	2 (agroéconomiste, agronome)	Septembre 1991	30
Revue à mi-parcours	2 (agroéconomiste, agronome)		30
Supervision	0	-	-
Achèvement	2 (agroéconomiste, macroéconomiste)	8-18 novembre 1994	20
Post-évaluation	2 (agroéconomiste, macroéconomiste)	26 février-18 mars 2001	28 (21 jours pour l'économiste et 7 jours pour l'agroéconomiste)

F. Décaissements (en millions d'UC)

	<u>Prévu</u>	<u>Réel</u>
Total décaissé	90,00	90,00
Montant annulé	0	0
Solde non décaissé	0	0
Remboursement	0	0
Décaissements annuels		
1992	45,00	26,229
1993	45,00	63,771
Total	90,00	90,00

G. Autres programmes financés par le groupe de la Banque dans le cadre de l'ajustement structurel/sectoriel en Tunisie

Programme	Année d'approbation	Prêt (en millions d'UC)	Etat d'exécution	Date d'achèvement	Situation du REPP
Programme d'ajustement du secteur industriel	1987	80,00	Achevé	1991	1992
Programme d'ajustement structurel	1989	75,00	Achevé	1993	Non disponible
Programme de renforcement des réformes économiques et financières	1994	80,00	Achevé	1998	Non disponible
Programme d'appui à la compétitivité	1999	100,00	En cours	-	-

RESUME DE L'EVALUATION ET MATRICE DES RECOMMANDATIONS

1. Objectifs

1.1 Le présent rapport d'évaluation des performances porte sur le programme d'ajustement du secteur agricole de la Tunisie pour la période 1992-1993 et pour lequel la BAD a accordé le prêt no B/TN/PASA/91/45 de 90,00 millions d'UC, en septembre 1991.

1.2 Le programme visait à accroître la contribution de l'agriculture à la croissance économique globale, à l'équilibre de la balance des paiements et du budget de l'Etat, à la création d'emplois. Il avait les composantes suivantes : (i) mise en œuvre d'une politique de libéralisation du commerce, des prix et de réduction des subventions ; (ii) rationalisation de l'intervention de l'Etat avec un transfert progressif des activités de production et de commercialisation au secteur privé et coopératif ; (iii) amélioration de l'efficacité de la politique des dépenses et d'investissements publics ; (iv) amélioration des services d'appui au développement agricole ; (v) rationalisation de l'utilisation des ressources naturelles ; (vi) renforcement des capacités d'analyse économique et financière et de suivi de la performance du secteur. Le programme comportait 29 conditions (traduites en 73 mesures concrètes) à réaliser dont l'essentiel concernait des études de restructuration des entreprises publiques et l'application des recommandations issues de ces études. Les rapports d'évaluation (réf. ADB/BD/WP/91/105) et d'achèvement donnent le détail de ces mesures.

1.3 Les indicateurs de performance du programme étaient une condition de mise en vigueur et leur application était une condition de déblocage de la seconde tranche du prêt.

2. Performance de l'exécution

Toutes les mesures du programme ont été réalisées ; le programme a été exécuté avec six mois de retard sur le calendrier. Le comité de coordination interministériel, l'organe d'exécution, n'a pas correctement fonctionné car il ne s'est réuni qu'une seule fois au cours des deux années d'exécution du programme. Les procédures ont été globalement respectées ; cependant, il y a eu six décaissements au lieu des deux prévus, les rapports trimestriels prévus pour le suivi de l'exécution du programme n'ont pas été fournis, la Banque n'a effectué aucune mission de supervision.

3. Performance institutionnelle

3.1 Performance de l'emprunteur

La performance de l'emprunteur a été satisfaisante. Le gouvernement tunisien a fait preuve d'un engagement constant mais qui a fait défaut au niveau du comité de coordination interministériel qui ne s'est réuni qu'une seule fois au cours des deux années d'exécution du programme. Les rapports trimestriels n'ont pas été produits et le rapport d'audit du compte spécial n'est parvenu à la Banque.

3.2 Performance de la Banque

La performance globale de la Banque est jugée satisfaisante. Cependant il convient de signaler que la Banque n'a pas favorisé l'implication du comité de coordination au suivi de l'exécution du programme. L'évaluation a été faite correctement mais il n'y a pas eu d'indicateurs de performance pour étayer les analyses techniques, économiques, sociales et institutionnelles. La Banque n'a pas fait de mission de supervision quoiqu'il y ait six tranches de décaissements au lieu de deux tranches initialement prévues.

4. Impacts du programme

4.1 L'un des impacts les plus importants du programme a été le changement de l'environnement économique. En effet, les règles du jeu économique ont été modifiées en laissant de plus en plus de champ au secteur privé et aux coopératives. Les opérateurs privés ont pris une part croissante au stockage et à la collecte des céréales, au commerce des semences et des engrais, ainsi qu'à l'exportation de l'huile d'olive. Les productions végétales et de la pêche ont généralement augmenté avec des fluctuations liées aux aléas pluviométriques mais la tendance générale a été à la hausse. Les productions d'élevage ont augmenté de manière soutenue. L'évolution favorable s'explique par l'investissement, l'amélioration des rendements et l'extension des terres irriguées dont la contribution dans les productions agricoles a augmenté pour se situer à 35% en 1996. L'investissement agricole a été encouragé par des incitations directes, telles que la prime d'investissement et le crédit agricole ciblé et subventionné.

4.2 La croissance de l'agriculture et la pêche de 20,5%, -8,3% et 12,5% en moyenne par an, respectivement, en 1988-1991, 1992-1995 et 1996-1999, a contribué significativement à celle de l'ensemble de l'économie tunisienne évaluée à 5,2%, 2,6% et 5,9% au cours de la même période. Cette croissance agricole a permis de créer des emplois ruraux et à réduire l'indice de pauvreté de 6,7% en 1990 à 6,2% en 1995 pour l'ensemble du pays, de 7,3% à 7,1%, respectivement, pour les citadins et de 5,7% à 4,9% pour les ruraux. Cependant, la croissance agricole n'est pas parvenue à améliorer significativement la balance commerciale agricole et le taux de couverture alimentaire, au contraire, la part de l'agriculture dans le déficit commercial global s'est maintenue à environ 18%. Le poids des subventions agricoles dans le PIB n'a pas baissé significativement et de manière soutenue ; en revanche l'augmentation des productions agricoles et animales et l'approvisionnement régulier des marchés intérieurs ont contribué à réduire l'inflation de 7,3% en 1988-1991 à 5,2% en 1992-1995, 3,1% en 1998 et 2,7% en 1999.

4.3 L'impact du PASA a grandement bénéficié de la synergie des programmes de réformes macroéconomiques et sectorielles antérieurs (les deux premières phases du PASA/MT, PAS, PASI) et postérieurs (PRREF et deuxième ligne de crédit à la BNA) ainsi que de l'évolution favorable des termes de l'échange agricoles.

5. Durabilité

Les effets favorables du programme sont durables pour les raisons suivantes : augmentation continue des rendements malgré les fluctuations dues aux aléas pluviométriques, la relève progressive de l'Etat dans le financement de l'agriculture par le secteur privé, la stabilisation et la diversification de la production agricole grâce à la mise en valeur continue des terres irriguées, la prise en charge progressive de la profession par les AIC, l'engagement du gouvernement dans la mise en œuvre des réformes sectorielles, etc. Cependant, des insuffisances ont été notées concernant le niveau initial des incitations pour l'intensification des terres irriguées, la non prise en compte des facteurs non économiques responsables de la non extension de la chaîne de froid, du défaut de développement de l'aquaculture et de l'association élevage – grande culture, l'impact des aléas pluviométriques. Les facteurs mentionnés tendent à fragiliser les résultats obtenus.

6. Conclusions

6.1 Le programme a modifié les règles du jeu économique et libéré les énergies des opérateurs privés qui ont entrepris de nouvelles activités créatrices de richesses. La croissance des productions végétales et animales a été soutenue malgré les aléas pluviométriques, grâce à l'investissement et à l'augmentation de la contribution des terres irriguées à la production agricole et de l'élevage. Les

revenus ruraux ont augmenté, le taux de pauvreté rurale a baissé et l'inflation a diminué grâce à l'abondance des productions alimentaires et à l'approvisionnement régulier des marchés.

6.2 Cependant, les incitations indirectes et directes n'ont pas réussi à opérer des changements dans tous les domaines, comme par exemple l'extension du froid, le développement de l'aquaculture et l'association élevage-grande culture. En outre, le déficit commercial de l'agriculture a contribué au déficit commercial global et les subventions agricoles ont été partiellement responsables du déficit budgétaire.

7. Enseignements, recommandations et actions de suivi

7.1 Les enseignements tirés de l'exécution du PASA, pour le pays et la Banque, en plus de ceux déjà mentionnés dans le RAP, sont relatifs au fait que le niveau des incitations peut ne pas être suffisant pour attirer l'opérateur privé, à la nécessité d'accompagner la libéralisation avec des incitations directes, au risque de fragilisation des finances publiques par les subventions agricoles en l'absence de système fiscal approprié, au freinage de la réaction des opérateurs privés aux réformes par les obstacles techniques, administratifs et personnels, à la synergie créée par l'articulation des différentes phases du programme et des réformes mises en œuvre antérieurement et postérieurement, au fait que l'amélioration de la compétitivité des produits agricoles doit faire l'objet d'efforts spécifiques de mise à niveau.

7.2 Pour consolider les résultats obtenus, il est recommandé :

- Au gouvernement,
de faire une mise à jour du code des investissements agricoles et le code d'incitation aux investissements en fonction de l'évolution économique, en vue d'éviter de gaspiller les opportunités d'investissement ; de moduler les incitations pour tenir compte des spécificités des activités et des opérateurs, en vue d'accroître le taux d'utilisation des ressources naturelles limitées ; de privilégier le partenariat avec le secteur privé, afin d'accélérer la relève de l'Etat dans le financement de l'agriculture ; de renforcer les services des études et analyses de politiques agricoles, afin d'accélérer l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience ; de poursuivre les efforts de mise à niveau de l'agriculture, afin d'améliorer la compétitivité des produits agricoles.
- A la Banque,
de renforcer les mécanismes de suivi-évaluation et les directives en matière de supervision, afin de suivre les progrès de l'exécution du programme ; d'appliquer les directives opérationnelles de la Banque afin de garantir la bonne qualité du programme.

7.3 Les actions de suivi au niveau du gouvernement sont relatives à l'inventaire et analyse de l'impact des facteurs non économiques, au respect des engagements et dispositions de l'accord de prêt, aux études sur le niveau réellement attractif de la prime d'investissement, les causes de l'insuccès de cette prime dans certains domaines, les contraintes à la réponse du secteur privé, à l'articulation des incitations directes et des incitations indirectes, aux contreparties fiscales aux subventions agricoles, à l'intensification des efforts de promotion de l'investissement privé et d'amélioration de la compétitivité.

7.4 Au niveau de la Banque, les actions de suivi portent sur la précision du calendrier de réalisation du programme, la définition des indicateurs de performance, la mise en place d'un système de suivi évaluation.

I LE PROGRAMME

1.1 Contexte économique

1.1.1 La Tunisie est un petit pays de 164.000 km² et de 8.222.000 habitants en 1991. Elle bénéficie d'une bonne pluviométrie (400 à 1000 mm) au Nord et sur le littoral, propice à l'agriculture (céréales, agrumes, vigne, maraîchers) et à l'élevage ; d'une pluviométrie moyenne (200 à 400 mm) au Centre, favorable aux céréales, à l'olivier et aux pâturages naturels ; d'une faible pluviométrie (moins de 200 mm) au Sud en liaison avec un climat aride et semi-aride qui handicape l'agriculture.

1.1.2 Au plan macroéconomique, la conjoncture économique des années 1970 avait été favorable, suite à l'augmentation des revenus pétroliers et du tourisme et un taux de croissance du revenu réel par tête de 4,3%. La réaction du gouvernement à ces évolutions externes favorables avait contribué à dégrader l'environnement macroéconomique, en limitant la concurrence, en générant des distorsions, inefficacités et tensions inflationnistes qui avaient induit la surévaluation du taux de change réel. Au début des années 1980, une baisse de la production et des cours du pétrole et l'instabilité du climat s'étaient greffées sur l'environnement macroéconomique dégradé et avaient aggravé la crise économique et financière. Les efforts de stabilisation déployés par le gouvernement, dans le cadre du VIIème Plan (1982-1986), n'étaient pas parvenus à enrayer cette crise qui s'avéra plus grave que prévu. En effet, le taux de croissance économique tomba à 2,5% au cours de la période 1982-1986, assorti d'une détérioration des équilibres de la balance des paiements et du budget de l'Etat et de l'alourdissement du poids de la dette extérieure. Cette contre performance justifia le programme d'ajustement structurel (PAS) et les programmes d'ajustement des secteurs industriel (PASI) et agricole (PASA/MT) mis en œuvre par le gouvernement au cours de la période 1987-1996.

1.1.3 Le PASI a appuyé la libéralisation des prix industriels et des échanges ; son principal résultat a été la promulgation d'un nouveau code des investissements améliorant les procédures d'approbation des investissements et les procédures d'incitation aux investissements. Le PAS a appuyé les réformes de libéralisation du commerce extérieur, la libéralisation des prix à la production et celle des marges à la distribution, la réforme fiscale, l'efficacité des circuits financiers, l'amélioration de la couverture des risques de change. Ce programme a permis de relancer la croissance économique sur la période 1988-1992 et d'améliorer l'efficacité de l'économie, malgré les conditions défavorables (sécheresse en 1988 et 1989, inondation et guerres du Golfe en 1990). La mise en œuvre des deux premières phases du PASA/MT a eu les effets suivants : une augmentation des productions et des revenus paysans suite à une nette augmentation des prix au producteur de céréales, une amélioration de la balance alimentaire. Les progrès accomplis par l'économie tunisienne suite à la mise en œuvre de ces différents programmes ont été remarquables mais n'ont pas suffi à relancer la croissance économique en général et, en particulier, celle de l'agriculture qui en est la principale composante.

1.1.4 En effet, les performances médiocres de l'agriculture résultaient aussi bien de politiques agricoles inappropriées que de contraintes structurelles importantes. Le secteur de l'agriculture et de la pêche en Tunisie était handicapé par la rareté des ressources naturelles (terres, eau, sols), l'aridité et les aléas du climat, les distorsions et dysfonctionnements créés par l'omniprésence et omnipotence des entreprises publiques. Les effets conjugués de ces contraintes avaient engendré des insuffisances au niveau des performances de l'agriculture, notamment la non réalisation de la sécurité alimentaire en matière de céréales et de produits animaux, d'une part, et la fragilité des recettes de devises qui dépendaient de trois produits (huile d'olive, les produits de la pêche et les dattes) représentant 77% de la valeur totale des exportations, d'autre part.

1.1.5 L'une des caractéristiques structurelles de l'agriculture tunisienne était que 53% des exploitations agricoles avaient moins de 5 ha et occupent 9% des terres agricoles ; en revanche, les exploitations dont les superficies étaient supérieures à 100 ha ne représentaient que 1% des exploitations et couvraient le quart des terres agricoles. Ces éléments constituaient des obstacles objectifs à l'amélioration de la productivité agricole et au développement de l'agriculture.

1.1.6 La stratégie du gouvernement tunisien visait, d'une part, à garantir la sécurité alimentaire et la régularité de l'approvisionnement des marchés en produits vivriers et, d'autre part, à mieux utiliser le potentiel de production existant, dans un contexte de rareté des ressources naturelles disponibles. Le PASA fut formulé en vue d'assister le gouvernement dans la mise en œuvre de cette stratégie. Le programme fut exécuté sous la responsabilité directe de la Direction générale de la planification du développement et des investissements agricoles (DGPDI) assurant le secrétariat technique du comité de coordination interministériel présidé par le Ministère du Plan et composé des représentants des ministères des finances, de l'agriculture, de l'économie nationale, du Domaine d'Etat et des affaires étrangères.

1.1.7 A l'évaluation du programme, 16% des interventions de la Banque en Tunisie soutenaient l'agriculture et 18,6% appuyaient les réformes économiques. Le PASA prolongeait les interventions de la Banque visant l'amélioration de la mobilisation des ressources hydrauliques, la réalisation de la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté.

1.2 Formulation du programme

1.2.1 Le programme constituait le dernier volet d'un programme articulé en trois phases et ses objectifs et composantes étaient identiques à ceux des deux premières phases financées par la Banque mondiale, la KfW et l'USAID. La contribution de la Banque s'est donc inscrite dans le cadre tracé par les deux premières phases du PASA/MT. La mission de préparation-évaluation a exploité donc les documents issus de l'exécution de ces phases. La capacité technique reconnue à l'administration tunisienne par les partenaires au développement et son expérience de l'exécution des deux premières phases du PASA/MT ont facilité la contribution du gouvernement tunisien à la définition et à la conception du programme dont il a eu l'initiative.

1.2.2 En effet, le programme s'attaquait aux contraintes structurelles du pays liées à ses efforts en vue d'amortir les effets des aléas pluviométriques au travers d'une utilisation rationnelle des investissements publics en infrastructures et des ressources naturelles. Le gouvernement mit l'accent sur l'intensification des terres irriguées sans, cependant, faire suffisamment la distinction entre les régions et les cultures bénéficiant de l'irrigation par barrages et forages de celles utilisant les puits de surface. En effet, les puits de surface étant dominants chez la majorité des petites exploitations et l'essentiel de l'agriculture (c'est à dire, l'arboriculture), ils étaient plus vulnérables aux aléas climatiques que les barrages et forages. Ainsi, en cas de sécheresse, il était difficile de déterminer qui a été le plus négativement affecté sur les périmètres irrigués. Le programme s'attaquait également aux rigidités institutionnelles introduites par la gestion étatique de l'agriculture, à travers la libéralisation, le transfert des activités des entreprises publiques aux coopératives et au secteur privé ; mais il n'a pas indiqué vers quelles activités devaient être redéployés les fonctionnaires dont les postes seraient éventuellement supprimés dans les entreprises publiques ni comment les problèmes sociaux générés seraient résolus.

1.2.3 La libéralisation, la réduction des subventions et la fixation administrative des prix devaient changer les prix relatifs et réels dans le secteur agricole et avoir des influences sur le reste de l'économie. En conséquence, le programme avait prévu un comité de coordination interministériel pour prévenir et gérer les conflits éventuels entre les effets sectoriels et les effets macroéconomiques du programme.

1.3 Objectifs à l'évaluation

1.3.1 L'objectif général du programme était de compléter les réformes déjà mises en œuvre en mettant l'accent sur la contribution de l'agriculture à la croissance globale de l'économie, à l'équilibre de la balance des paiements et du budget de l'Etat, à la création d'emplois.

1.3.2 Le programme comportait six composantes : (i) mise en œuvre d'une politique de libéralisation du commerce, des prix et de réduction des subventions ; (ii) rationalisation de l'intervention de l'Etat avec un transfert progressif des activités de production et de commercialisation au secteur privé et coopératif ; (iii) amélioration de l'efficacité de la politique des dépenses et d'investissement publics ; (iv) amélioration des services d'appui au développement agricole ; (v) rationalisation de l'utilisation des ressources naturelles ; (vi) renforcement des capacités d'analyse économique et financière et de suivi de la performance du secteur.

1.3.3 L'objectif spécifique du programme consistait à : stimuler la croissance des productions végétales et animales, améliorer la balance commerciale agricole, réduire les dépenses publiques au titre des subventions diverses en pratiquant la vérité des prix, accroître l'emploi et le revenu des ruraux. La mise en œuvre du programme devait aboutir à la situation suivante : un environnement propice à l'investissement agricole, une sécurité alimentaire garantie et un approvisionnement en vivriers régularisé, une production agricole stabilisée, des ressources naturelles rationnellement utilisées et des revenus ruraux améliorés.

1.3.4 Ces objectifs devaient être atteints avec les moyens suivants : incitations économiques indirectes à travers un cadre légal et réglementaire codifiant la liberté en matière de production et commerce, modifiant les règles du jeu économique et distribuant les responsabilités respectives de l'Etat et du secteur privé, incitations économiques directes à travers les prix, les primes d'investissement et un programme de crédit agricole ciblé.

1.3.5 A l'évaluation, les risques encourus par l'exécution du programme étaient les suivants : le caractère imprévisible de la réaction des opérateurs privés aux mesures de réformes, les conséquences fiscales de la réduction des subventions combinées à l'augmentation du prix au producteur, les aléas pluviométriques, la réaction des marchés extérieurs aux produits tunisiens, le fonctionnement efficace des mécanismes de coordination des aspects macroéconomiques et sectoriels mis en place dans le cadre du programme. Cependant, les canaux par lesquels ces mécanismes devaient fonctionner n'ont pas été explicités.

1.3.6 La troisième phase du programme financé par la Banque a bénéficié de la synergie des deux premières phases et des effets du programme d'ajustement structurel et d'ajustement de l'industrie mis en œuvre antérieurement. Ces différents programmes ont préparé le terrain pour le PASA au travers de la promulgation du code des investissements agricoles et du code d'incitation aux investissements. L'exécution de la deuxième ligne de crédit en faveur de la BNA exécutée en 1993-1998 et le programme de renforcement des réformes économiques et financières (PRREF) mis en œuvre au cours de la période 1994-1997, ont contribué à renforcer les effets positifs obtenus par le programme.

1.4 Financement

Le montant du prêt était de 90 millions d'UC, soit 108,73 MDT, représentant 4,55% des besoins de financement du pays. Il a été utilisé pour payer le coût en devises des importations des facteurs de production agricole ; 3 millions d'UC ont été prévus pour financer des études. La troisième phase du PASA/MT a été exclusivement financée par la Banque africaine de développement, conformément au plan de financement initialement prévu à l'évaluation.

II EVALUATION

2.1 Méthodologie et approche de l'évaluation

2.1.1 La collecte de l'information en vue de l'évaluation a consisté d'abord à consulter la documentation de base (rapports d'évaluation, d'achèvement, de revue du portefeuille, DSP) au siège de la Banque. Sur le terrain, en Tunisie, les informations statistiques ont été collectées auprès du service de documentation de la Direction générale de la planification du développement et des investissements agricoles (DGPDIA), du site Internet de l'Institut national de statistique et dans les rapports de la Banque Centrale de Tunisie, pour les statistiques macroéconomiques. Enfin, ces informations ont été complétées et nuancées par des entretiens avec les chefs de service de la DGPDIA et ceux de la Direction générale du financement des investissements et des encouragements pour le crédit agricole.

2.1.2 L'évaluation de la réalisation des objectifs et des résultats a été faite en adoptant l'approche «avant »-«après » les réformes. Les périodes de 1988-1991 et 1992-1995 représentent, respectivement, les deux horizons temporels. La période récente, 1996-1999 a été également prise en compte en vue d'apprécier la durabilité des effets du programme. Etant donné que le programme était le prolongement des deux premières phases du PASA/MT, l'évaluation a tenu compte des résultats des phases antérieures ainsi que des effets du programme d'ajustement du secteur industriel (PASI) exécuté en 1987-1988, des réformes macroéconomiques du PAS exécuté en 1989-1991, de la deuxième ligne de crédit de la BNA exécutée en 1993-1998 et du programme de renforcement des réformes économiques et financières (PRREF) exécuté au cours de la période 1994-1997. Elle a tenté d'isoler, autant que possible, l'apport spécifique du PASA.

2.2 Indicateurs de performance

Le rapport d'évaluation n'a pas spécifié d'indicateurs de performance. En revanche, l'accord de prêt a fait de la définition des critères d'évaluation de l'impact du programme une condition préalable au décaissement de la première tranche du prêt, tandis que leur application a été une condition de déblocage de la seconde tranche. Cependant, le fait de laisser l'opportunité des missions de supervision à l'appréciation du gouvernement a favorisé la démobilisation du comité de coordination interministériel mis en place pour gérer le programme mais qui ne s'est réuni qu'une seule au cours des deux années d'exécution du programme.

III PERFORMANCE DE L'EXECUTION

3.1 Mise en vigueur du prêt, démarrage et mise en œuvre

3.1.1 Les quarante deux mesures composant les dix conditions préalables à la mise en vigueur du programme ont essentiellement porté sur la restructuration des entreprises publiques. Leur réalisation a été lente car neuf mois se sont écoulés entre la signature du prêt et sa mise en vigueur, suite aux difficultés entourant la restructuration de l'ONH destinée à laisser de l'espace au secteur privé. S'agissant, en effet, de l'une des institutions économiques les plus importantes du pays, car générant l'essentiel des devises étrangères et étant la pourvoyeuse du budget de l'Etat, le changement des règles du jeu économique ne pouvait que créer des tensions entre anciens gestionnaires publics et nouveaux acteurs privés.

3.1.2 Les trente et une mesures composant les dix neuf conditions de déblocage de la seconde tranche étaient claires, pertinentes et réalistes car la plupart d'entre elles découlaient directement des recommandations des études de restructuration des entreprises publiques. Le retard de six mois sur le calendrier d'exécution des mesures du programme s'explique par la complexité des changements structurels et institutionnels à opérer.

3.1.3 Le calendrier du programme a surestimé le rôle des incitations économiques et mal évalué le rôle des facteurs non économiques, ce qui explique la non réalisation de composantes importantes du programme telles que l'extension de la chaîne de froid, le développement de l'aquaculture et l'association élevage-grande culture.

3.1.4 Toutes les mesures ont été mises en œuvre, malgré le faible contrôle du Comité de coordination interministériel qui ne s'est réuni qu'une seule fois au cours des deux années d'exécution du programme. La réalisation du programme a été rendue possible grâce à l'expérience de la DGPDIA dans la gestion des réformes agricoles et au renforcement des capacités d'analyse économique et financière du Ministère de l'Agriculture apporté par les études d'accompagnement du projet APIP.

3.2 Respect des coûts, procédures de décaissement et sources de financement

Le prêt n'a pas été décaissé en deux tranches de 45 millions d'UC comme initialement prévu, mais plutôt en six décaissements successifs dont le dernier est intervenu avant la date d'achèvement du programme alors que l'accord de prêt n'avait prévu que deux décaissements. Ni la Banque ni le pays n'ont pu fournir la documentation permettant d'expliquer cet écart. Le premier décaissement est intervenu avec 10 mois de retard parce que la restructuration de l'ONH a exigé plus de temps que prévu. Le montant total du prêt a été décaissé et aucun dépassement n'a été enregistré. Les procédures d'acquisition des biens et services ont été également respectées.

3.3 Gestion du programme, rapports, suivi et évaluation

3.3.1 Les rapports trimestriels nécessaires au suivi de l'exécution du programme n'ont pas été réalisés ; en revanche, un rapport d'exécution a précédé la revue à mi-parcours ; le rapport d'audit du compte spécial n'est pas parvenu à la Banque.

3.3.2 La définition des indicateurs de performance du programme ayant été une des conditions préalables à la mise en vigueur et leur application effective une condition de déblocage de la seconde tranche, on a l'assurance que ces indicateurs ont été effectivement utilisés pour suivre l'exécution du programme.

3.3.3 Le fait d'avoir laissé à la libre appréciation du gouvernement l'opportunité des missions de supervision explique sans doute qu'il n'y en ait pas eu ; pourtant, l'incorporation de la définition des indicateurs de performance dans les conditionnalités justifiait une supervision plus tatillonne.

IV EVALUATION DE LA PERFORMANCE ET NOTATIONS

4.1 Pertinence des buts et des objectifs et qualité initiale

4.1.1 Avant les réformes, les principaux problèmes de l'agriculture tunisienne, tels que décrits dans le DSP de la Banque 1991-1995 et le 8^{ème} Plan de développement économique et social de la Tunisie étaient les suivants : un régime pluviométrique et des sols défavorables à une agriculture pluviale, la salinité des sols, les risques des investissements agricoles liés aux aléas climatiques, le vieillissement et l'analphabétisme des exploitants agricoles qui limitent les possibilités de modernisation, le morcellement des terres qui gêne les efforts d'amélioration de la productivité, la dégradation de la balance commerciale agricole induite par la croissance démographique et l'urbanisation qui ont accéléré l'augmentation des importations de produits alimentaires.

4.1.2 Les priorités du gouvernement étaient donc d'éliminer les rigidités du système de production agricole dominé par les entreprises publiques, de créer un environnement favorable à l'investissement agricole, de développer un appareil de production performant permettant l'amélioration de la sécurité alimentaire et l'augmentation des exportations agricoles, d'assurer la promotion sociale en milieu rural. Pour y parvenir, il a mis en œuvre des réformes agraires et foncières visant à faciliter une meilleure exploitation des terres disponibles. Il a également stimulé la participation des banques commerciales au financement de l'agriculture en vue de soulager les finances publiques en entreprenant une réforme du crédit agricole.

4.1.3 Le programme mis en œuvre par le gouvernement était en adéquation avec ces priorités. Augmenter les productions végétales et animales à un rythme supérieur au croît démographique et en ligne avec l'amélioration du revenu réel par tête correspondait à la stratégie du gouvernement d'amélioration de la sécurité alimentaire, d'une part, et d'augmentation des exportations agricoles, notamment, celles d'huile d'olive et des produits de la pêche, d'autre part ; cette évolution devait contribuer à rééquilibrer la balance des paiements. Promouvoir la vérité des prix, réduire les subventions et redéfinir le rôle de l'Etat et des entreprises publiques en focalisant leurs interventions sur la régulation, le contrôle et l'arbitrage, devaient faciliter la réduction des distorsions et dysfonctionnements introduits par la gestion étatique du système de production agricole dont la flexibilité devait être accrue par la même occasion. Outre la réduction des rigidités de l'appareil de production, le transfert des activités des entreprises publiques au secteur privé et aux coopératives constituait un moyen efficace de réduction des dépenses publiques de fonctionnement et d'atténuation des contraintes financières de l'Etat.

4.1.4 L'amélioration des services d'appui au développement rural, notamment l'application de la nouvelle politique du crédit plus favorable aux petits exploitants agricoles, a renforcé la pertinence du programme par rapport à la politique agricole nationale visant à stimuler le financement privé de l'agriculture et l'intensification des terres irriguées. En mettant l'accent sur l'intensification des efforts de remembrement des terres, le PASA a été pertinent pour la stratégie du gouvernement d'amélioration de la productivité et de la compétitivité de l'agriculture tunisienne.

4.1.5 Les objectifs du programme ont été conformes à la stratégie de la Banque visant, entre autres choses, à promouvoir le secteur privé et à lutter contre la pauvreté. En effet, le programme envisageait le transfert progressif au secteur privé et aux coopératives des activités de production et de commercialisation exercées par les entreprises publiques. Par ailleurs, l'octroi du crédit agricole se faisait désormais selon les catégories d'exploitations agricoles et le montant du crédit. Des fonds spéciaux financés par le budget de l'Etat étaient réservés aux petits exploitants agricoles dont l'accès au crédit ne pouvait être possible par le biais des banques classiques. En ciblant les actions destinées à stimuler un meilleur taux d'utilisation des ressources naturelles, le programme a donc été une réponse adéquate aux préoccupations de la Banque visant à lever les contraintes les plus sévères, notamment la rareté des ressources en eau.

4.1.6 L'ouverture de la Tunisie sur l'extérieur par la signature d'un accord de libre échange avec l'Union Européenne et de l'accord de l'OMC l'engage à faire des efforts particuliers pour relever les défis de la compétitivité que sont : la maîtrise de la qualité, le respect des normes sanitaires et phytosanitaires de plus en plus rigoureuses, la régularité de l'approvisionnement des marchés. La satisfaction de ces nouvelles exigences nécessite des efforts, des techniques et des stratégies d'un niveau supérieur ; le PASA a contribué à préparer l'agriculture tunisienne à faire ce saut qualitatif.

4.2 Réalisation des objectifs et résultats (Efficacité)

4.2.1 Le changement du cadre légal et réglementaire initié par le programme a modifié les règles du jeu économique en créant un espace pour le secteur privé et les coopératives et en facilitant le libre fonctionnement des mécanismes du marché. En outre, le rôle de l'Etat a été redéfini en vue de le ramener à ses tâches de régulation, de contrôle et d'arbitrage. Le nouvel environnement ainsi créé a libéré des énergies chez les opérateurs privés qui les ont déployées dans des activités productives nouvelles pour eux mais autrefois exercées exclusivement par les entreprises publiques. Ainsi, des ressources sous exploitées et improductives, avant les réformes, ont pu être mobilisées dans le stockage et la collecte de céréales, l'importation de lait, viandes bovines, engrais et semences et dans l'exportation de l'huile d'olive.

4.2.2 Le programme ne s'est pas limité à créer de l'espace pour le secteur privé. Cette libéralisation a été accompagnée par une prime d'investissement instituée par le code d'incitation aux investissements et financée par un prélèvement de 15% sur les importations de lait en poudre et de viandes bovines. Ce dispositif a été associé à la suppression des subventions aux intrants agricoles (engrais et semences), à l'institution de prix planchers au producteur en augmentation régulière et à un nouveau système de crédit agricole plus favorable que dans le passé aux petites exploitations agricoles. Ce système d'incitations s'est révélé cohérent et attractif pour les opérateurs économiques qui y ont globalement trouvé leur compte

4.2.3 La libéralisation a été totale dans le commerce du lait en poudre, de la viande bovine, des céréales secondaires (maïs et tourteaux de soja), des engrais et semences. Cependant, l'étendue de la libéralisation a été limitée par la notion de produits stratégiques adoptée par le gouvernement et en vertu de laquelle l'importation des blés est restée entièrement contrôlée par l'Office des céréales et les subventions à la consommation ont subsisté pour le blé, l'huile et le lait. En ce qui concerne les prix, le gouvernement a tenté d'y remédier partiellement en révisant périodiquement les prix des produits de base soumis à contrôle. La notion de produits stratégiques a eu des conséquences budgétaires négatives décrites aux paragraphes 4.2.29 et 4.2.30.

4.2.4 Les opérateurs privés ont bien réagi aux réformes car, suite à la création d'une capacité de stockage en silos d'environ 300 mille tonnes, ils ont commercialisé 57% des céréales et exporté 60% des tonnages d'huile d'olive, en 1999, alors qu'en 1994, ils n'avaient commercialisé que 3,6% des tonnages totaux de céréales et exporté que 1% des tonnages d'huile d'olive. Cependant, cette réaction du privé a été lente et quelque peu tardive. En effet, dans le cas des céréales, neuf années se sont écoulées entre la prise formelle de la mesure de libéralisation et une réponse significative du secteur privé ; il en a fallu cinq pour les exportations d'huile d'olive. Ces délais étaient liés à deux catégories de facteurs : d'abord, les difficultés associées à la maîtrise des techniques d'un nouveau métier (commerce de céréales ou exportation d'huile d'olive) et des règles de fonctionnement d'un nouveau marché. Ensuite, le second type de difficultés concernait, d'une part, les problèmes d'interprétation créés par la superposition de la réglementation de l'OMC sur le système tarifaire antérieur et, d'autre part, la complexité des procédures administratives d'application des lois et règlements. La réaction favorable du secteur privé a été également facilitée par la mise en œuvre de la deuxième ligne de crédit à la BNA en 1993-1998 et du PRREF en 1994-1997.

4.2.5 La réaction favorable des opérateurs privés, illustrée notamment par l'augmentation du nombre des agréments d'exportateurs d'huile d'olive de 39 à 89 entre 1994 et 1999, a constitué un progrès significatif de la libéralisation. Toutefois, cela ne doit pas cacher les difficultés liées aux compétences techniques et au professionnalisme des candidats. La libéralisation est restée inachevée d'autant plus que les difficultés à satisfaire les exigences du marché à l'exportation (concurrence, nécessité de respecter des normes de plus en plus rigoureuses, disponibilité de quantités suffisantes et régularité de l'approvisionnement) ne sont surmontées que par une minorité pouvant éventuellement constituer un oligopole. Dans la filière des huiles d'olive, seulement 11% des attributaires d'agréments d'exportation sont de véritables professionnels ; les autres sont apparus plutôt comme des spéculateurs à l'affût d'opportunités occasionnelles. Cette évolution implique qu'il ne faut pas s'attendre à des résultats rapides et spectaculaires de l'exécution des programmes de désengagement de l'Etat et de privatisation.

4.2.6 Le système d'incitations qui a réussi à stimuler la réaction du secteur privé n'est pas parvenu à développer l'aquaculture, étendre la chaîne de froid et la consommation de poisson en zones rurales, promouvoir l'association élevage-grande culture. Ces insuccès partiels attestent de l'insuffisance des incitations économiques à stimuler les réactions des opérateurs privés. Néanmoins, leurs limites ne peuvent être appréciées qu'après l'identification des obstacles non économiques freinant l'implication du secteur privé, notamment, les habitudes de consommation, les traditions et pratiques culturelles des grands propriétaires des terres céréalières.

4.2.7 Le programme ne comportait pas d'objectifs quantifiés de production végétale, notamment les taux d'investissement et de croissance pour l'agriculture, l'élevage, la pêche et pour leur contribution à la croissance économique globale et aux équilibres macroéconomiques. L'évaluation a tenté d'expliquer les tendances de ces différents indicateurs en distinguant la période «avant», 1988-1991,

et la période «après», 1992-1995. Compte tenu des longs délais requis pour les changements structurels et institutionnels, la période 1996-1999 a également été considérée afin d'apprécier le caractère soutenu des effets des réformes. A cet effet, l'impact du PRREF et de la deuxième ligne de crédit de la BNA mis en œuvre en 1994-1997 et 1993-1998, respectivement, a été pris en compte.

4.2.8 Au cours de la décennie 1987-1996, la production annuelle moyenne du secteur agricole a progressé de 35% et le taux de croissance annuel moyen s'est monté à 5,3% par rapport à la décennie 1977-1986. Les progrès ont été significatifs pour la pomme de terre (+55%), les tomates (+41%), les céréales (+38%) et l'huile d'olive (+30%), malgré la stagnation autour de 4,2 millions d'hectares des superficies cultivées pour l'ensemble de l'agriculture dont, en particulier, 1,5 million d'ha pour les céréales et 2,1 millions d'ha pour l'arboriculture. Cela a été possible grâce, notamment, à l'extension des superficies irriguées de 250.000 ha à 330.000 ha entre 1992 et 1999 (soit un taux d'accroissement annuel moyen de 4,5%), l'investissement agricole et l'amélioration des rendements.

4.2.9 La production végétale a fluctué au gré des aléas climatiques mais la tendance a été à la hausse. En effet, avant la troisième phase du PASA, en 1988-1991, la production céréalière a augmenté au rythme de 101,7% en moyenne par an ; après le programme, en 1992-1995, elle a baissé de 27,94%. Les évolutions durant les mêmes périodes, ont été différentes pour le blé dur (109,1% à -22,5%) et le blé tendre (94,7% à -26,7%). Les mêmes tendances ont été observées pour l'olive à huile dont la production a augmenté de 40,5% en moyenne par an, en 1988-1991, avant de baisser de 20,2%, en 1992-1995. Ces mauvaises performances auraient pu s'expliquer uniquement par la sécheresse de 1994 et 1995 s'il n'y avait pu eu également une sécheresse en 1988 et 1989. En réalité, entre les deux périodes, l'investissement total a diminué en affectant particulièrement l'arboriculture, utilisatrice surtout de l'irrigation par les puits de surface, et le matériel agricole utilisé même par l'exploitation agricole de petite taille. La situation des cultures maraîchères a été quelque peu différente. En effet, au cours de la même période, la production de la pomme de terre et des tomates a augmenté bien qu'à un taux plus faible (2,7%), en passant respectivement de 7,31% à 2,56% et de 12% à 3,83%. Cette évolution indique que l'impact négatif de la sécheresse de 1994 et 1995 a été amorti par l'augmentation de 66,8% en 1990 à 76,7% en 1994-1995 de la part des terres irriguées dans les superficies affectées aux cultures maraîchères. L'extension de la superficie des terres irriguées a contribué non seulement à stabiliser la production agricole mais aussi à faciliter sa diversification par rapport à l'arboriculture, en général, et à l'olive à huile, en particulier. Les performances de cette période sont également dues aux incitations supplémentaires apportées par le PRREF au travers de l'incitation aux investissements et par le crédit supervisé de la BNA destiné aux exploitations agricoles intermédiaires.

4.2.10 Au cours de la période 1996-1999, la production céréalière a augmenté de 91,5% en moyenne par an dont 64,9% pour le blé dur et 108,8% pour le blé tendre ; le taux de croissance de la production d'olive à huile a été de 110,6%. L'évolution de l'investissement agricole total a fait la différence car, au cours de cette période, il a augmenté de 9,6% en moyenne par an, avec un taux de croissance de 34,5% pour l'arboriculture et 9,3% pour le matériel agricole. La production de pomme de terre et de tomates a augmenté de 8,3% et 16,2%, respectivement. Cette évolution s'explique moins par une augmentation des superficies irriguées que par une amélioration des rendements. Comme déjà mentionné, les effets du PASA ont été renforcés par ceux du PRREF et de la deuxième ligne de crédit BNA.

4.2.11 Les réformes ont amélioré sensiblement les performances de l'élevage et ont contribué à stabiliser le secteur qui, avant le PASA, était tributaire des aléas climatiques comme la production végétale. Les effectifs de génisses de race pure ont augmenté de 2% en 1988-1991 à 6,7% en 1992-

1995 et la production de viande sur pied a progressé de 0,27% à 4,8% sur la même période. La production d'œufs a d'abord baissé de 0,35% avant d'augmenter de 0,88% ; en revanche, la production du lait a connu une forte croissance de 4,3% à 7,9%. L'amélioration de la situation de l'élevage s'est poursuivie au cours de la période 1996-1999 à des taux plus élevés (viande sur pied : 5,9% ; œufs et lait : 9,6% et 8,7%), consacrant ainsi l'efficacité particulière de la prime d'investissement et des prix de soutien au producteur offerts par le code d'incitation aux investissements.

4.2.12 La situation de la pêche s'est dégradée, car la baisse de la production de la pêche de 0,8% amorcée en 1988-1991 s'est poursuivie en 1992-1995 (-1%). Cette contre performance s'explique par les difficultés du gouvernement à orienter les producteurs des zones sur-exploitées du golfe de Gabès vers les zones insuffisamment exploitées du Nord, malgré les incitations économiques octroyées (primes d'investissement, subventions du gas-oil et des services portuaires). Ces mesures n'ont commencé à avoir leurs effets qu'après 1996. En effet, au cours de la période 1996-1999, la production des produits de la pêche a augmenté de 2,7% en moyenne par an et les exportations de poisson ont atteint le niveau record de 126 M DT en 1998. Parallèlement, le gouvernement avait institué une prime de 7% en vue d'encourager l'extension de la chaîne du froid dans de nouveaux gouvernorats et de vulgariser la consommation du poisson en zones rurales. Malheureusement, les résultats ont été quelque peu décevants. La faiblesse de la demande de poisson due aux habitudes alimentaires des zones rurales a été la principale cause de cet échec. A cela s'est ajoutée la non régularité de l'approvisionnement liée au défaut de rentabilité d'une chaîne de froid limitée uniquement au poisson. Depuis le 12 mars 2001, le gouvernement étudie de nouvelles mesures pour appuyer le programme d'extension de la chaîne de froid.

4.2.13 Dans le cadre du programme, un plan directeur de l'aquaculture a été mis en place et 50 sites favorables ont été identifiés à travers le pays. Malgré les incitations du gouvernement à travers les avantages du code des investissements et du code d'incitation aux investissements, les investisseurs privés se font encore rares dans cette activité.

4.2.14 Les principaux bénéficiaires du programme sont : (i) le secteur privé et les coopératives qui ont pris une part de plus en plus grande dans le stockage et la collecte des céréales, les exportations de l'huile d'olive, le commerce des semences et des engrais ; (ii) les exploitants de petite dimension qui ont eu un accès plus facile au crédit agricole et ont pu bénéficier des primes d'investissement. Les entreprises publiques ont cédé tout ou partie de leurs activités, ce sont : l'office des céréales, l'office National de l'huile, l'office de l'élevage et des pâturages et l'office national de la pêche.

Incitations économiques

4.2.15 L'évolution des productions végétales et animales au cours de la période sous revue est liée aux incitations économiques octroyées par le gouvernement. Le ralentissement déjà mentionné de la croissance des productions céréalières entre 1988-1991 et 1992-1995 s'expliquait moins par la structure des incitations économiques et les aléas climatiques que par le ralentissement de l'investissement agricole. Le prix au producteur a baissé entre les deux périodes pour les céréales à l'exception de l'orge dont le prix a augmenté de 2,3% à 11,1%. Le prix de l'olive à huile a chuté de 15,6% à 4,3% au cours de la période, suite à une surproduction. Face à la baisse du prix nominal au producteur entre les deux périodes, il y a eu simultanément une baisse du prix de tous les engrais chimiques et organiques, grâce aux subventions de la Caisse générale de compensation dont les dernières n'ont été éliminées qu'en 1999. La baisse de prix toucha également le labour (de 10,5% à 0%), la récolte céréalière (de 22,2% à 0%) et le salaire agricole (de 7,3% à 5,3%). En revanche, le prix des semences sélectionnées de céréales a légèrement augmenté ainsi que celui de l'eau d'irrigation. A

quelques exceptions près, la baisse du prix des intrants a été généralement plus forte que celle du prix au producteur, ce qui a constitué une source d'incitations positives pour les petits agriculteurs..

4.2.16 Au cours de la période 1996-1999, le prix au producteur a augmenté faiblement pour les céréales et les produits maraîchers. En revanche, la tendance à la hausse a été poursuivie pour le prix des produits de l'élevage (bovins, volailles, œufs et lait) et de la pêche (5,2%). Il en a été de même pour le prix des semences améliorées, des engrais chimiques et organique, et les autres intrants tels que le salaire agricole et, l'eau d'irrigation. La hausse du prix des intrants agricoles est la conséquence attendue de la libéralisation du marché et de la réduction des subventions. En revanche, la tendance à la baisse du prix au producteur est plutôt tributaire de l'augmentation des productions végétales et animales, elle même liée à la politique des incitations directes et indirectes de l'investissement agricole.

4.2.17 Le code d'incitation aux investissements, promulgué en décembre 1993, accordait des primes d'investissement de 25%, 20% et 7% aux investissements en matériel agricole des catégories A, B et C, respectivement. Les catégories A, B et C représentaient, respectivement, les tranches d'investissement suivantes : moins de 40.000 DT pour l'agriculture et moins de 60.000 DT pour la pêche, 40.000 -150.000 DT pour l'agriculture et 60.000-300.000 DT pour la pêche, plus de 150.000 DT pour l'agriculture et plus de 300.000 DT pour la pêche. Ces primes qui ont eu impact réel sur les productions actuelles, ont été instituées par les deux premières phases du PASA/MT, ce qui montre l'interdépendance ou la synergie entre les différentes phases du même programme de réformes.

4.2.18 La prime d'investissement de 30% fixée en 1993 par le code d'incitation aux investissements en matériel d'irrigation permettant l'économie d'eau d'irrigation s'avéra insuffisante pour attirer les investisseurs privés et promouvoir l'intensification des terres irriguées. Elle fut revalorisée en 1995 à 40%, 50% et 60% pour les entreprises de catégories C, B et A, respectivement. La conséquence de ces changements a été une intensification significative des terres irriguées, suite à une augmentation des superficies équipées en matériel d'irrigation goutte à goutte de 70.000 ha en 1995 à plus de 200.000 ha en 2000, soit une multiplication par 2,8. La réaction du secteur privé s'est traduite par une amélioration du taux d'intensification des terres qui est passé de 83% en 1992 à 87% en 1997 et s'est accéléré pour atteindre 92% en 1998. L'administration tunisienne a indiqué que la productivité des périmètres irrigués a augmenté dans de fortes proportions pouvant aller jusqu'à 100%. Ainsi que mentionné plus haut, l'intensification des terres irriguées a contribué à stabiliser et à diversifier la production agricole.

4.2.19 La prime d'investissement a été renforcée il ya quelques années, par la mise en œuvre de la nouvelle politique du crédit consistant à orienter les grandes exploitations, financièrement viables (entreprises de catégorie C), vers le marché libre du crédit, à subventionner le crédit en faveur des exploitations intermédiaires (entreprises de catégorie B) susceptibles d'être viabilisées à travers l'assistance d'une cellule de crédit supervisé instituée par la BNA, à subventionner les petites exploitations agricoles non viables (entreprises catégorie A) à travers le fonds spécial pour le développement agricole (FOSDA) et le fonds spécial pour l'élevage et la pêche (FOSEP) financés par le budget de l'Etat. En réalité, les interventions du budget de l'Etat étaient articulées de sorte à améliorer le statut des exploitations agricoles pour les rendre éligibles au crédit supervisé par la BNA.

4.2.20 Ce dispositif a contribué à améliorer l'accès au crédit des exploitations agricoles intermédiaires dont la part de crédit de campagne a augmenté de 4,7% en 1993-1994 à 7,4% en 1998-99 et le nombre de bénéficiaires a augmenté de 14,3% à 25,6% sur la même période. Pour les exploitations de la catégorie A, prises en charge par le budget de l'Etat, les évolutions ont été de 7,4% à 5,3% et de 43,2% à 32%, respectivement.

L'administration tunisienne a indiqué que, malgré les efforts en vue de faciliter le crédit agricole, le taux d'endettement est resté élevé en 1999 et le titre foncier est demeuré un important frein à l'accès au crédit, notamment pour les exploitations des catégories B et C.

Investissement agricole

4.2.21 Au total, le volume de l'investissement agricole ayant bénéficié des avantages a augmenté au taux de 16% en moyenne par an, sur la période 1992-1995. Le ciblage du crédit associé aux avantages du code d'incitation aux investissements a contribué à stimuler l'investissement privé en faveur de l'agriculture dont le taux de croissance est passé de 46,7% en 1988-91 à 45,7% en 1992-1995. Entre les deux périodes la croissance du volume total de l'investissement agricole a été ralentie de 14% en 1988-1991 à 9,2% en 1992-1995, impliquant que l'investissement public a diminué entre les deux périodes. Cet infléchissement toucha fortement l'arboriculture et le matériel agricole, la forêt et la conservation des eaux et sols dont le montant investi varia de 30% à -14%, de 48% à 0,55%, de 56,4% à 15%, respectivement. Cela est sans doute la principale explication du ralentissement de la croissance agricole entre les deux périodes. En revanche, le développement intégré, l'hydraulique et l'élevage bénéficièrent d'un investissement variant de -7,15% à 60,3%, de 4,4% à 19,1%, de 8,8% à 13,7%, respectivement.

4.2.22 Mais, comme mentionné plus haut, l'investissement agricole a repris au cours de la période 1996-1999 au rythme de 9,6% en moyenne par an, avec un accent particulier sur le développement intégré (+50,8%), l'arboriculture (+34,5%), l'élevage (+12,7%), le matériel agricole (+9,3%) et la pêche (7,5%). Au cours de cette période, l'investissement privé agricole s'est accru de 18% en moyenne par an et sa part dans l'investissement agricole total s'est montée à 51% en 1999. L'augmentation de l'investissement agricole explique l'accroissement des productions végétales et animales au cours de la période récente, malgré une baisse de 7,8% des superficies cultivées et une stagnation des superficies irriguées (+1,4%).

Contribution à la croissance économique globale

4.2.23 La croissance de l'agriculture et de la pêche a été positive en 1988-1991 (+20,5% en moyenne par an), avant de baisser de 8,3% en moyenne par an, en 1992-1995, et remonter à un taux de 12,5% en moyenne par an, en 1996-1999, dont 13% pour l'agriculture et 3,9% pour la pêche. Ces évolutions ont fortement influencé l'ensemble de l'économie dont le taux de croissance a chuté de 5,2% en 1988-1991 à 2,6% en 1992-1995, puis est remontée à 5,9%, en 1996-1999. En effet, l'agriculture et la pêche ont été le moteur de la croissance de l'ensemble de l'économie, car elles ont été les principales pourvoyeuses des devises étrangères permettant de payer les importations des machines et équipements (notamment le matériel agricole), d'une part, et les importations de céréales pour l'alimentation humaine, d'autre part.

Contribution à l'équilibre de la balance des paiements

4.2.24 Entre la période de 1988-1991 et celle de 1992-1995, la dégradation des productions végétales et de la pêche a nui à la balance commerciale agricole. En effet, la baisse des exportations de produits de pêche s'est accélérée en passant de -2,9% en 1988-1991 à -6,2% en 1992-1995. En outre, la hausse de la croissance des exportations d'huile d'olive et de dattes a été ralentie en passant de 13% à 11,7% et de 34,1% à 23,7%, respectivement.

La hausse des importations de céréales s'est accélérée (de -37,7% à 436%, de -7,3% à 17,4% et de -64,3% à 664,9% pour le blé dur, le blé tendre et l'orge, respectivement) alors que la baisse des importations des produits d'élevage s'est accélérée (de -6% à -25,5%, de -20,7% à -16,7% pour les viandes bovines et le lait et ses dérivés, respectivement).

4.2.25 Au cours de la période 1996-1999, les exportations de l'huile d'olive, des produits de la pêche et des dattes ont augmenté, respectivement, de 38,3%, 8,9% et 1,97% tandis que les importations de viandes et de blé tendre ont augmenté de 15% et 0,4%, respectivement, contre une baisse de 12,5% 6,4% pour le lait le blé dur, respectivement.

4.2.26 Les termes de l'échange des produits agricoles se sont améliorés constamment au cours de la période, en passant de 2,9% en 1988-1991 à 5,2% en 1992-1995 et 14,2% en 1996-1999. La valeur des exportations a augmenté au taux de 27,7%, 4,1% et 26%, en moyenne par an, respectivement, en 1988-1991, 1992-1995 et 1996-1999. La valeur des importations a augmenté au taux de 11,4%, 27,4% et diminué de 19,7%, en moyenne par an, respectivement, au cours de la même période. La balance commerciale agricole était en déficit structurel comme la balance commerciale globale ; la contribution de l'agriculture au déficit commercial global s'est montée à 18,4%, 13,9% et 17,8%, respectivement. Une action concertée doit être menée sur la compétitivité des exportations et celles des produits agricoles locaux pour espérer réduire le déficit commercial ; cela est d'autant plus indispensable que, dans le nouveau contexte de la mondialisation, la Tunisie préconise une ouverture intégrale sur le marché mondial .

4.2.27 Le taux de couverture alimentaire s'est amélioré en passant de 83,2% en 1988-1991 à 85,4% en 1992-1995 ; mais cette amélioration ne s'est pas poursuivie en 1996-1999, car il a baissé à 77,9%. Ainsi, malgré la reprise de la croissance économique au cours de 1996-1999, la dynamique de l'offre des exportations et de la demande des importations n'a pas permis d'améliorer significativement la couverture des importations agricoles et alimentaires par les exportations correspondantes.

4.2.28 La baisse du déficit du solde courant de 7,8% du PIB en 1992-1995 à 4,1% du PIB en 1996-1999 a induit une amélioration du solde global de la balance des paiements de 0,83% du PIB en 1992-1995 à 2,2% du PIB en 1996-1999.

Contribution à l'équilibre du budget de l'Etat

4.2.29 Le programme n'a pas contribué durablement à l'équilibre du budget de l'Etat. En effet, la baisse de 2,9% en 1988-1991 à 1,8% en 1992-1995 de la part dans le PIB des subventions à la consommation de la Caisse générale de compensation a été suivie d'une remontée à 2.1% en 1996, suite à une augmentation des prix des biens de consommation subventionnés plus faible que la hausse des coûts de production ; ce sont les conséquences budgétaires de la notion de produits stratégiques. En général, le déficit budgétaire s'est aggravé dans le temps, en passant de 4,5% en 1988-1991 à 4,2% en 1992-1995 et à 4,7% en 1996-1999. Dans ce contexte de dégradation des finances publiques, le maintien des subventions agricoles exige des mesures visant à garantir l'équilibre du système de la compensation.

4.2.30 Le système fiscal en vigueur n'est pas parvenu à mobiliser suffisamment de ressources pour compenser le financement public des subventions agricoles consécutives au maintien par le gouvernement de la notion de produits stratégiques. En effet, la part dans le PIB des recettes fiscales a stagné entre 1992-1996 (20,7%) et 1996-1999 (20,5%) alors que la part dans le PIB des dépenses publiques a augmenté de 47,4% à 55,4% entre les deux périodes, ce qui explique l'augmentation du

déficit budgétaire déjà mentionné. En outre, le poids du service de la dette s'est alourdi car la part des exportations servant à payer le service de la dette a régulièrement augmenté, en passant de 24,8% en 1988-1991 à 25,8% en 1992-1995 et 31,4% en 1996-1999. En revanche, le déficit budgétaire n'a pas contribué à augmenter l'inflation ; en réalité, l'inflation a régulièrement baissé en passant de 7,3% en 1988-1991 à 5,2% en 1992-1995, 3,1% en 1998 et 2,7% en 1999, suite, notamment, à la croissance de la production agricole et à l'approvisionnement régulier des marchés.

Contribution à la création d'emplois

4.2.31 Au niveau de l'emploi, il y a eu une substitution des *aides familiaux* aux travailleurs salariés. En effet, après avoir baissé de 1,3% en 1988-1991, l'effectif des *aides familiaux* a augmenté de 19,6% en 1992-1995 avec une évolution favorable aux femmes dont le volume a cru à un rythme accéléré de 0,55% à 28,5% contre une variation de -3,6% à 9,8% pour les hommes. Le nombre de salariés a chuté de 6,5% en 1988-1991 à -5,6% en 1992-1995. L'emploi salarié s'est dégradé sans doute à cause de la baisse du SMAG de 7,3% à 5,5%, mais probablement aussi à cause de la baisse des productions végétales dues à la sécheresse intervenue au cours de la période. En revanche, en 1996-1999, les emplois salariés ont augmenté de 28% en moyenne par an (dont une croissance de 15% pour les permanents et 32% pour les temporaires) alors que les emplois pour *aides familiaux* ont diminué de 2% en moyenne par an, suite à la diminution de 10% des emplois féminins.

Réduction de la pauvreté

4.2.32 Au cours de la période 1985-1995, le revenu réel des ruraux a augmenté de 3,3% en moyenne par an contre une hausse de 3,1% pour les citadins. La dépense par tête a cru au rythme de 3,6% en moyenne par an. Par ailleurs, la population totale vivant en dessous du seuil de pauvreté a stagné à 554 mille et 559 mille alors que la population rurale en dessous de la pauvreté a diminué de 190 mille en 1990 à 170 mille en 1995. Le taux de pauvreté a chuté de 6,7 % à 6,2%, de 7,3% à 7,1%, de 5,7% à 4,9% de 1990 à 1995, respectivement, pour l'ensemble du pays, le milieu urbain et le milieu rural. Le maintien des subventions à la consommation des produits de base, notamment les céréales, a contribué à soutenir le pouvoir d'achat des populations rurales.

4.2.33 La troisième phase du PASA, ainsi que les deux premières phases du PASA/MT et les autres programmes antérieurs, ont contribué à réduire la pauvreté rurale plus fortement que celle de l'ensemble du pays. De manière plus précise, la situation favorable du monde rural est la conséquence des interventions du gouvernement visant à stimuler l'investissement agricole et de l'amélioration du revenu rural à travers la Caisse générale de compensation. A cet égard, la baisse de la part dans le PIB des subventions de la Caisse générale de compensation en 1992-1995 par rapport à 1988-1991 a dégradé la situation sociale de la population, notamment rurale. Les petits agriculteurs ont également souffert de la baisse des crédits subventionnés par le budget de l'Etat et de la diminution de leur accès à ce crédit entre 1993-1994 et 1998-1999.

Impact environnemental

4.2.34 Bien qu'il n'y ait pas d'études de mesures de l'impact environnemental, l'examen des actions du programme suggère qu'il a eu des effets globalement bénéfiques sur la préservation de l'environnement ; en effet, le matériel d'irrigation goutte à goutte s'est rapidement répandu sur les périmètres irrigués et le contrôle plus efficace de l'utilisation de l'eau d'irrigation a contribué à en réduire les effets négatifs sur l'environnement. L'impact du programme sur l'utilisation des engrais a été ambiguë.

En effet, la consommation du super 45 a diminué de 6,9% à -4,5% entre 1988-1991 et 1992-1995, alors que celle de l'ammonitrite a augmenté de 3% à 7,2% au cours de la même période. Par ailleurs, les superficies désherbées chimiquement ont augmenté de 17% à 23,6%, avant de baisser à 17,3% en 1996-1999 ; cela implique une diminution de la consommation des produits chimiques. L'utilisation des engrais s'est faite selon des procédures rigoureuses de gestion.

4.2.35 Les progrès dans l'opération de remembrement des sols en vue de rationaliser l'utilisation de cette ressource rare n'ont pas été marquants. En revanche, la tarification de l'eau d'irrigation au prix du marché revalorisé de 15% annuellement depuis 1991 (de 10 à 20 milimes par mètre cube à 130 milimes en 2000) a permis de réaliser des économies d'eau se montant à 20% en 2000. Le maintien de l'investissement au niveau élevé de 15% en faveur du développement des forêts et la conservation des eaux et sols (même si ce taux a diminué par rapport à 1988-1991) a contribué à une utilisation plus rationnelle des sols et des eaux. Cependant, l'absence d'indicateurs objectifs a rendu impossible une imputation quantifiée des effets du programme sur l'environnement.

Développement du secteur privé

4.2.36 Les changements du cadre légal et réglementaire mentionnés ci-dessus et le désengagement des entreprises publiques ont créé un nouvel environnement dont l'attrait sur le secteur privé et les coopératives a été renforcé par les primes d'investissement du code d'incitation aux investissements et les subventions de crédit de la BNA. Ce système cohérent et attractif d'incitations a contribué à promouvoir l'investissement privé dans l'agriculture et l'élevage. Ainsi, le stockage et la collecte des céréales ont été réalisés à plus de 50% par le secteur privé et les coopératives. L'importation des aliments de bétail, du lait, de la viande bovine, des engrais et des semences s'est fait essentiellement par le secteur privé. En 1999, 60% des exportations d'huile d'olive ont été réalisées par le secteur privé et les coopératives.

4.2.37 Le gouvernement ne s'est pas contenté de libéraliser et de se désengager ; il a activement contribué à promouvoir l'investissement privé en instituant la prime d'investissement, l'a modulée selon la taille de l'exploitation agricole et le montant de l'investissement et a judicieusement régionalisé l'application de l'octroi des avantages prévus au code d'incitation aux investissements. En stimulant ainsi l'investissement privé et la production agricole, le gouvernement a élargi par la même occasion la base de l'impôt et cette évolution devrait plus que compenser le financement public des avantages octroyés représentant autant de subventions publiques qui doivent être financées pour éviter l'endettement public et l'inflation. Mais, comme souligné au paragraphe 4.2.30, non seulement le désengagement de l'Etat et la participation du secteur privé ne sont pas parvenus à réduire significativement les dépenses publiques, ils ne sont pas non plus parvenus à accroître les revenus publics, notamment les revenus fiscaux. Ces évolutions décevantes fragilisent les bases financières de la notion de produits stratégiques entretenue par le gouvernement.

4.2.38 Les progrès réalisés par le secteur privé ont été ralentis par un certain nombre de handicaps, à savoir : le manque d'expérience dans les nouveaux métiers de stockage et d'exportation d'huile d'olive, l'insuffisance des moyens matériels, techniques et humains, le faible engouement pour l'activité d'exportation, l'agressivité insuffisante dans la recherche de nouveaux marchés étrangers et l'insuffisance des incitations pour investir, par exemple, dans l'extension de la chaîne de froid et l'aquaculture. C'est pour renforcer ces incitations et stimuler davantage le secteur privé que la Banque a mis en œuvre le programme de renforcement des réformes économiques et financières et le programme d'appui à la compétitivité, respectivement, en 1994 et 1999.

4.3 Efficienne

4.3.1 L'analyse a montré que les performances de l'agriculture et de la pêche se sont significativement améliorées depuis 1996, justifiant ainsi le temps, les moyens financiers, matériels et humains, investis dans la conception et la mise en œuvre du programme. En effet, la tendance générale est à la baisse des prix au producteur et des facteurs de production dans une agriculture fortement libéralisée. Les prix au producteur des produits subventionnés ont été régulièrement révisés pour tenir compte des coûts de production. Cette politique de révision régulière des prix a constitué un progrès par rapport à la fixité maintenue administrativement. Cependant, les ajustements du prix au producteur ont été moins que proportionnels à l'augmentation des coûts de production des produits stratégiques, ce qui a augmenté les charges de la Caisse générale de compensation et le budget de l'Etat au titre des subventions ; le coût financier de la notion de produit stratégique est devenu de plus en plus lourd à payer.

4.3.2 La substitution progressive de la gestion privée à la gestion étatique de l'économie, en général, et de l'agriculture et de la pêche, en particulier, et la relève de l'Etat dans le financement de l'agriculture, ont contribué à réduire les coûts. En effet, la dégradation de la productivité globale des facteurs (PGF) avant les réformes a fait baisser de 33% la croissance économique globale en 1982-1986. En revanche, l'amélioration de la PGF a apporté une contribution de 34% à la croissance économique, au cours de la période 1987-1997, suite à l'amélioration de l'utilisation des ressources rares associée aux réformes économiques et institutionnelles. Pour illustrer la contribution de l'agriculture à cette évolution, on peut noter la tarification de l'eau d'irrigation au coût réel et les économies d'eau réalisées de 20% en 1999. En outre, l'amélioration de la productivité sur les terres irriguées a augmenté la contribution des terres irriguées à 30% en 1995 et 35% en 1996 (dont 6% pour les céréales irriguées et 10% pour l'élevage en périmètres irrigués) à la production agricole et de l'élevage.

4.3.3 Les coûts sociaux générés par la hausse insuffisamment compensée des coûts de production des produits sensibles et subventionnés ont été pris en charge par le budget de l'Etat. Si les populations n'en ont pas supporté la prise en charge directe, elles en ont pâti indirectement par la réduction des autres dépenses en faveur de l'agriculture, en particulier, les investissements publics agricoles, entre 1988-1991 et 1992-1995. L'emploi rural salarié a diminué au profit de l'utilisation intensive des aides familiaux et notamment du travail féminin.

4.4 Impact sur le développement institutionnel

4.4.1 L'un des principaux acquis du programme a été le nouvel environnement créé par le changement légal et réglementaire redéfinissant les règles du jeu économique, en général, et les responsabilités entre l'Etat et le secteur privé et les coopératives, en particulier. Ce nouvel environnement a permis une meilleure utilisation des ressources naturelles à travers les économies d'eau d'irrigation et le progrès de l'intensification des terres irriguées après 1995. Le recentrage des interventions de l'Etat sur la régulation, le contrôle et l'arbitrage a contribué à réaliser des économies sur les ressources budgétaires, suite à la disparition des subventions accordées aux entreprises publiques déficitaires. Cela s'est matérialisé par la baisse de la part dans le PIB du déficit budgétaire de 4,5% en 1988-1991 à 4,2% en 1992-1995 ; mais cette baisse ne s'est pas poursuivie en 1996-1999, car le déficit budgétaire se monta à 4,7%. La montée à 51% de la part de l'investissement privé dans l'investissement agricole total n'est pas encore parvenue à accroître suffisamment la base de l'impôt pour que les recettes fiscales augmentent substantiellement sans pour autant tuer l'impôt.

4.4.2 La traduction des objectifs globaux de développement agricole en programmes régionaux au niveau des CRDA et l'application décentralisée de la prime d'investissement prévu au code d'incitation aux investissements, par le truchement des commissions régionales d'octroi des avantages à l'investissement, ont contribué à promouvoir la participation des intéressés à la gestion de l'agriculture. Cette régionalisation a, sans doute, permis de réduire les coûts de transaction qui, autrement, seraient associés aux déplacements des exploitants agricoles dans la capitale en vue de suivre leurs dossiers. A cet égard, les associations à intérêt collectif (AIC), émanation des exploitants agricoles, ont joué un rôle décisif dans la professionnalisation de l'agriculture. En effet, les AIC se sont organisées pour prendre en charge l'organisation de leur approvisionnement en intrants et la commercialisation de la production. Elles ont progressivement assuré la gestion rationnelle et de plus en plus moderne de l'eau d'irrigation ; elles ont également organisé l'entretien du matériel, la formation technique et le recouvrement des coûts auprès de leurs adhérents. Les AIC ont également pris une part active à la vulgarisation des nouvelles techniques de production et de gestion agricoles auprès de leurs adhérents.

4.4.3 Les capacités d'analyse et de gestion du développement agricole ont été améliorées, suite à la mise en œuvre du programme APIP des études d'accompagnement. La réalisation d'études mettant l'accent sur la compréhension des interactions des contraintes macroéconomiques avec le fonctionnement du secteur agricole ont doté les fonctionnaires du Ministère de l'agriculture des meilleures pratiques en matière d'analyse des politiques agricoles. Ce renforcement des capacités a compensé la faible implication du Comité de coordination interministériel dans l'exécution du programme.

4.5 Durabilité

4.5.1 Les effets du programme sont durables car le rendement ou la productivité a continuellement augmenté malgré la forte instabilité annuelle due aux aléas pluviométriques. Cela constitue une indication que les exploitants agricoles ont progressivement maîtrisé les techniques de production et qu'ils sont de plus en plus aptes à tirer plus de biens et services du stock limité des ressources naturelles disponibles. Les effets du programme sont durables aussi du fait de la stabilisation et de la diversification progressives de la production agricole, suite à l'extension de la superficie des terres irriguées (de 7% en 1992-1995 à 7,7% en 1996-1999) et à l'amélioration du taux d'intensification des terres irriguées passé de 85,7% en 1992-1995 à 88,3% en 1996-1999.

4.5.2 L'engagement du gouvernement à opérer les changements nécessaires a été réel même si dans la mise en œuvre pratique des mesures du programme, il s'est montré prudent. La meilleure preuve de sa détermination est l'augmentation lente mais soutenue de la part des opérateurs privés et des coopératives dans les activités de production, de stockage et collecte, d'importation et d'exportation. Le gouvernement est allé encore plus loin en facilitant l'entrée des opérateurs privés dans l'exercice de la profession de vulgarisation et de formation agricoles traditionnellement du ressort exclusif de l'Etat.

4.5.3 La profession agricole s'est progressivement prise en charge à travers les AIC et, au niveau régional et local, à travers les commissions régionales d'octroi des avantages aux investissements. L'augmentation significative du niveau de vie du monde rural et la baisse significative du taux de pauvreté rurale constituent un gage solide de l'adhésion et la responsabilisation accrues des exploitants agricoles et de leurs associations professionnelles.

4.5.4 La troisième phase du programme a tiré avantage des impacts des programmes d'ajustement structurel et des réformes industrielles, commerciales et financières antérieures, notamment, l'ensemble cohérent constitué par le code des investissements agricoles, le code d'incitation aux investissements et la réforme du crédit agricole modulé selon les catégories d'exploitations et le montant de l'investissement. En effet, les mesures de désengagement de l'Etat et le transfert progressif des activités des entreprises publiques au secteur privé et aux coopératives n'auraient pas produit les effets favorables observés sans la synergie des réformes antérieures (les deux premières phases du PASA/MT, le PAS, le PASI) et postérieures (la deuxième ligne de crédit à la BNA, le PRREF). Ces programmes ont facilité la réalisation du PASA.

4.5.5 La rationalisation de l'utilisation de l'eau d'irrigation (tarification au prix réel de l'eau, économies d'eau) et la révision périodique des prix agricoles en vue de tenir compte de l'évolution des coûts de production, ont constitué une base solide pour la continuation d'une gestion financière de plus en plus saine de l'agriculture. Par ailleurs, la relève de l'Etat par l'investissement privé et l'augmentation consécutive des productions végétales et animales augurent bien du maintien des effets positifs du programme.

4.5.6 La capacité institutionnelle et de gestion de l'administration tunisienne et l'expérience accumulée dans le passé donnent l'assurance que le gouvernement tunisien continuera de gérer efficacement les acquis du programme. La non production des rapports trimestriels et la faible fréquence de réunions du comité de coordination interministériel sont à mettre plus sur le compte de l'absence de mission de supervision de la Banque que sur l'incapacité technique de l'administration tunisienne.

4.5.7 Les mesures prises dans le cadre du programme sont susceptibles d'avoir des effets importants sur l'environnement dans un pays où les contraintes en ressources naturelles sont sévères. En effet, les réformes visant à améliorer l'intensification des terres irriguées, l'utilisation rationnelle de l'eau d'irrigation, les efforts de conservation des sols et de l'eau ainsi que le remembrement des terres, sont autant d'actions ayant contribué à préserver les ressources naturelles.

4.5.8 Les actions du programme n'ont pas mis les productions végétales et animales à l'abri des aléas climatiques et des fluctuations des cours sur le marché international. Cependant, ces actions ont renforcé la fonction stabilisatrice des terres irriguées en améliorant les taux d'utilisation et d'intensification des cultures dans les périmètres irrigués. La mise en œuvre de ces actions a contribué à amortir l'impact négatif de ces chocs exogènes.

4.6 Notation de la performance globale

Les tableaux de notation de la performance se trouvent en annexe. La performance globale du programme a été satisfaisante (notée 2,78). Malgré les insuffisances des objectifs relatifs à l'extension de la chaîne de froid en zones rurales, au développement de l'aquaculture et à l'association de l'élevage-grande culture, la pertinence du programme a été satisfaisante (notée 2,91). Les économies d'eau d'irrigation réalisées sont encourageantes, le remembrement des terres a été lent mais a progressé, les pertes d'opportunités d'investissement suite à l'insuffisance de la prime d'investissement pour le matériel d'irrigation ont été largement compensées par les changements intervenus plus tard, la persistance de l'endettement excessif des paysans et du recouvrement du crédit n'a pas occulté les progrès accomplis grâce à la subvention au crédit. En conséquence, la réalisation des objectifs et les résultats ont été satisfaisants (notés 2,61).

L'efficacité (notée 3) et l'impact sur l'appui institutionnel (noté 2,57) ont été satisfaisants. Malgré les risques et fluctuations dues aux aléas pluviométriques, les efforts faits par le gouvernement garantissent la durabilité des effets du programme (notée 2,83).

4.7 Performance de l'emprunteur

L'emprunteur a réalisé une performance satisfaisante (notée 2,3). La préparation a été correctement faite (notée 2,75) mais l'exécution l'a été un peu moins (notée 2,6) à cause du fonctionnement inadéquat du comité de coordination interministériel. Le suivi et les rapports n'ont pas été correctement faits (notés 1).

4.8 Performance de la Banque

La performance globale de la Banque a été satisfaisante (notée 2,3). Néanmoins, il faut souligner certaines préoccupations. La Banque n'a participé ni à l'identification, ni à la préparation du programme car, à cette époque là, elle ne disposait pas d'expertise pour conduire des programmes d'ajustement structurel ; l'évaluation a été faite sur la base de l'exécution des deux premières phases du programme. Les analyses des problèmes et contraintes ont été correctement faites, cependant le programme ne comporte pas d'indicateurs de performance (notée 2,6). La supervision de la Banque n'a pas été faite (notée 2), ce qui explique les insuffisances du comité de coordination interministériel.

4.9 Principaux facteurs influençant l'exécution, la performance et les résultats

Les facteurs ayant influencé substantiellement le programme sont : les termes de l'échange agricoles favorables (le rapport favorable du prix mondial de l'huile d'olive relativement à celui du blé dur) et la pluviométrie défavorable en 1992-1995 mais relativement favorable en 1996-1999. La synergie des programmes antérieurs et postérieurs a renforcé les effets du PASA. Les insuffisances de la gestion aussi bien de l'emprunteur que de la Banque ont causé les retards dans la mise en œuvre du programme.

5 CONCLUSIONS, ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS

5.1 Conclusions

5.1.1 Les réformes mises en œuvre ont été pertinentes et utiles ; elles étaient adaptées aux problèmes et contraintes de la Tunisie et elles ont aidé le gouvernement tunisien à exécuter sa stratégie de développement agricole.

5.1.2 Le programme a permis de changer les règles du jeu économique et de créer un environnement désormais favorable à l'investissement privé en faveur de l'agriculture. Les objectifs du programme ont été globalement atteints ; cependant, les incitations mises en œuvre n'ont pas suffi à impulser le changement et la réaction des opérateurs privés dans tous les domaines du secteur agricole, comme, par exemple, l'extension de la chaîne de froid en zones rurales et le développement de l'aquaculture, l'association élevage-grande culture.

5.1.3 Les productions végétales, notamment les céréales, l'olive à huile et les cultures maraîchères et leurs rendements ont fluctué avec les aléas pluviométriques mais la tendance générale a été à la hausse, grâce à l'investissement agricole qui a joué un rôle décisif aussi bien en présence d'une pluviométrie favorable qu'en son absence. Les productions de l'élevage, notamment la viande bovine et le lait, ont

continuellement augmenté et ont particulièrement bénéficié des réformes opérées par le programme. Les productions de la pêche n'ont véritablement été stimulées qu'à partir de 1996.

5.1.4 La croissance agricole et de l'élevage a été le moteur de la croissance de l'ensemble de l'économie. Cependant, malgré des termes de l'échange agricoles généralement favorables, l'augmentation de la valeur des exportations agricoles n'a pas été suffisante pour compenser le poids des importations agricoles, de sorte que l'agriculture a continué à alimenter le déficit commercial global ; en outre, l'amélioration de la couverture alimentaire constatée n'a pas été soutenue. Il en est allé de même pour l'équilibre des finances publiques ; la baisse de la part dans le PIB des charges de la Caisse générale de compensation ne s'est pas poursuivie. Le déficit budgétaire s'est continuellement creusé ; en revanche, la croissance des productions agricoles et de l'élevage a contribué à faire baisser l'inflation de manière continue. Le programme a contribué à accroître le nombre d'emplois ruraux, même si cette amélioration n'a pas été très significative.

5.2 Enseignements

En plus des enseignements tirés dans le RAP, l'exécution du programme offre les leçons suivantes :

- i) Le niveau de l'incitation économique doit être suffisant pour être attractif pour l'opérateur économique privé ; cependant, des obstacles non économiques peuvent l'empêcher de jouer son rôle ;
- ii) La libéralisation et le désengagement de l'Etat ne suffisent pas, seuls, à promouvoir le développement du secteur privé ; des mesures d'accompagnement ou incitations directes sont indispensables, comme, par exemple, les primes d'investissement et le crédit agricole subventionné et ciblé ;
- iii) En l'absence d'un système fiscal approprié pour les financer, les subventions agricoles attachées à la notion de produits stratégiques, bien que contribuant à la réduction de la pauvreté, ne sont pas financièrement soutenables ;
- iv) Même en présence d'incitations attractives, des obstacles techniques, administratifs et personnels liés aux opérateurs privés peuvent inhiber leur réaction aux réformes ;
- v) L'articulation des séquences de réformes de plusieurs phases d'un programme crée une synergie facilitant sa réalisation ;
- vi) La croissance du secteur agricole et de l'élevage n'a pas automatiquement induit de bonnes performances à l'exportation ; la compétitivité doit faire l'objet d'efforts spécifiques et permanents de mise à niveau du secteur agricole.

5.3 Recommandations

Pour consolider les résultats obtenus, en plus des recommandations du RAP et des recommandations génériques relatives au respect des engagements pris dans l'accord de prêt (réaliser les rapports trimestriels, respecter les procédures de décaissement), il est recommandé

- Au Gouvernement, de :

- i) Mettre à jour le code des investissements agricoles et le code d'incitation aux investissements afin de tenir compte de l'évolution de la situation économique et, en particulier, maximiser la réaction du secteur privé et éviter ainsi de perdre des opportunités d'investissement ;

- ii) Moduler les incitations pour tenir compte des spécificités des activités et des opérateurs, en vue d'accroître le taux d'utilisation des ressources naturelles limitées ;
- iii) Poursuivre la promotion du secteur privé, afin d'accélérer la relève de l'Etat dans le financement de l'agriculture ;
- iv) Poursuivre les efforts de mise à niveau de l'agriculture, afin d'améliorer la compétitivité des produits agricoles dans le contexte de l'ouverture intégrale de la Tunisie au marché mondial.

-A la Banque, de :

- i) Renforcer les mécanismes de suivi-évaluation et les directives en matière de supervision, afin de suivre les progrès de l'exécution du programme;
- ii) Faire respecter les dispositions des accords de prêt, notamment la remise des rapports trimestriels ;
- iii) Appliquer les directives opérationnelles.

5.4 Actions de suivi

A. Au niveau du gouvernement

- i) Inventaire et analyse de l'impact des facteurs non économiques ;
- ii) Respect des engagements et dispositions de l'accord de prêt ;
- iii) Etudes sur le niveau réellement attractif de la prime d'investissement, les causes de l'insuccès de cette prime dans certains domaines, les contraintes à la réaction du secteur privé aux réformes ;
- iv) Articulation des incitations directes et des incitations indirectes ;
- v) Contreparties fiscales aux subventions agricoles ;
- vi) Intensification des efforts de promotion de l'investissement privé et d'amélioration de la compétitivité.

B. Au niveau de la Banque

- i) Définition d'une date limite pour chacune des mesures de réforme ;
- ii) Définition d'indicateurs de performance à la préparation et à l'évaluation du programme;
- iii) Mise en place d'un système de suivi évaluation.

République de Tunisie
Programme d'ajustement du secteur agricole (PASA)

Performances des résultats du programme

No	IINDICATEUR	NOTE (1 à 4)	REMARQUES
1	Pertinence et qualité initiale	2,91	
i)	Cohérence avec la stratégie du développement globale du pays	2	Le programme est cohérent avec la stratégie du gouvernement d'assurer la sécurité alimentaire et d'améliorer le niveau d'utilisation des ressources naturelles rares. Cependant, les actions du programme n'ont pas été appropriées pour l'aquaculture, l'extension de la chaîne de froid et l'association élevage grande culture.
ii)	Cohérence avec la stratégie de la banque	3	Le programme est cohérent avec la stratégie de la Banque de concentrer son assistance dans les domaines où les contraintes sont les plus fortes.
iii)	Politique macroéconomique	3	Le programme a bénéficié de la synergie avec le PASI, le PAS, le PRREF et la deuxième ligne de crédit à la BNA
iv)	Politique sectorielle	3	Le programme a favorisé la participation du secteur privé et des coopératives aux activités de stockage, collecte, importation et exportation de produits agricoles. Il a stimulé l'investissement privé et augmenté les productions végétales et animales.
v)	Réforme des politiques publiques	3	Le programme a réussi à transférer progressivement les activités des entreprises publiques au profit du privé et des coopératives.
vi)	Réduction de la pauvreté	3	L'augmentation des productions végétales et animales a eu un impact favorable sur la pauvreté alors que le programme ne comportait pas d'actions ou mesures explicites de réduction de la pauvreté.
vii)	Egalité sociale et genre	3	Le programme a augmenté le nombre des emplois d'aides familiaux occupés en majorité par les femmes
viii)	Préoccupations environnementales	3	L'expansion de l'utilisation du matériel d'irrigation goutte à goutte, l'amélioration du taux d'utilisation des terres irriguées, la tarification au coût réel de l'eau d'irrigation, la conservation des sols et eaux et le remembrement des terres ont contribué à préserver l'environnement.
ix)	Développement des ressources humaines	3	La continuation du programme APIP a renforcé les capacités d'analyse de politiques agricoles
x)	Développement institutionnel	3	Le changement du cadre légal et réglementaire a modifié l'environnement macroéconomique et les règles du jeu économique
xi)	Développement du secteur privé	3	Le transfert des activités des entreprises publiques agricoles a fait de l'espace pour le secteur privé et les coopératives. Une incitation directe, la prime d'investissement, a été instituée à cet effet.
xii)	Intégration économique régionale	N.A	
xiii)	Qualité initiale	3	Le programme était réalisable étant donné les capacités techniques de l'administration et son expérience des réformes économiques et institutionnelles.

République de Tunisie
Programme d'ajustement du secteur agricole (PASA)

No	INDICATEUR	NOTE (1 à 4)	REMARQUES
2	Réalisation des objectifs et résultats	2,67	
	i) Buts -Incitations en faveur du secteur privé	4	Le gouvernement a réalisé ses objectifs en accompagnant la libéralisation avec l'octroi de la prime d'investissement et la subvention du crédit agricole
ii)	Objectifs physiques	3	Les productions végétales et animales ont augmenté et la contribution des terres irriguées à la production agricole a été stimulée.
iii)	Objectifs financiers	3	Les économies d'eau d'irrigation se sont montées à 20% mais auraient pu aller jusqu'à 30%.
iv)	Objectifs de développement institutionnel	3	-Lois et décrets libéralisation l'économie ; et dispositions du code d'investissement agricole mais on peut mieux faire et les réformes ont continué. -La part du secteur privé dans les activités économiques a augmenté, notamment le privé a pris progressivement la relève de l'Etat dans le financement de l'agriculture ; mais on peut mieux faire. -Les progrès ont été significatifs mais il reste l'extension de la chaîne de froid et le développement de l'aquaculture. -L'administration de l'agriculture a su conduire le programme malgré la défaillance du Comité de coordination interministériel.
	-Soutien au secteur privé	3	
	-Aptitude du secteur	2	
	-Analyse des politiques agricoles	3	
v)	Objectifs sociaux	2	Le programme n'avait pas d'objectifs explicites de réduction de la pauvreté mais il y a contribué à travers la réduction du taux de pauvreté des ruraux.
vi)	Objectifs environnementaux	2	Les efforts ont été significatifs ; cependant, beaucoup reste encore à faire dans tous les domaines, en particulier dans celui du remembrement des terres.
vii)	Objectifs de développement du secteur privé	2	-Le changement du cadre légal et réglementaire qui a modifié les règles du jeu économique a été nécessaire mais n'a pas suffi à promouvoir le secteur privé ; il a fallu en plus le soutenir par la prime d'investissement et le crédit subventionné et bien ciblé -ONH, OC, OEP ONP ont été restructurées
	-Cadre légal pour le secteur privé		
	-Restructuration des entreprises publiques		
	-Développement du secteur financier	2	-L'accès au crédit agricole s'est amélioré mais des problèmes d'endettement et de recouvrement subsistent.
3	Efficienne	3	
i)	Taux de rentabilité économique	N.A	
ii)	Taux de rentabilité financière	N.A	
iii)	Indicateurs d'efficacité de coût	3	La part du secteur privé dans les investissements agricoles a augmenté, le taux de pauvreté a diminué, les économies d'eau d'irrigation ont été de 20%. La productivité globale des facteurs a contribué à améliorer la croissance économique de 34% en 1987-1997.

République de Tunisie
Programme d'ajustement du secteur agricole (PASA)

No	IINDICATEUR	NOTE (1 à 4)	REMARQUES
4	Impact du développement institutionnel	2,57	
i)	Aptitude nationale -Réduction de la pauvreté	3	-Des progrès significatifs ont été réalisés, notamment pour le secteur rural
	-Système légal	3	-Des progrès significatifs ont été réalisés notamment les lois et décrets de libéralisation et le code des investissements agricoles
	-Soutien au secteur privé	3	-Le code d'incitation aux investissements et le crédit agricole ciblé
	-Ressources naturelles et environnementales -Capacité du secteur	2	-Beaucoup reste à faire dans le domaine du remembrement des terres.
		3	-Les capacités de gestion du secteur agricole et de l'élevage ont été améliorées
ii)	L'agence d'exécution -Analyse de politiques	2	-Les réalisations du passé montrent que le gouvernement a des capacités d'analyse appropriées, cependant, il y a eu quelques lacunes au niveau de la compétitivité des produits agricoles ; les nouveaux défis de la mondialisation vont exiger de nouvelles compétences qu'il faut acquérir.
	- Mise à niveau des compétences	2	-idem
5	Durabilité	2,67	
i)	Viabilité technique	N.A	
ii)	Engagement continu de l'emprunteur	3	L'engagement du gouvernement a été constant mais il a montré quelques faiblesses au niveau du comité de coordination interministériel
iii)	Soutien socio-politique (participation des bénéficiaires, protection des groupes vulnérables, stabilité politique)	3	Les bénéficiaires participent de plus en plus à la gestion du secteur à travers les AIC association d'intérêt collectif. Les nombreux programmes sociaux contribuent à protéger les populations vulnérables ; cependant, le secteur agricole ne parvient pas à créer suffisamment d'emplois salariés pour maintenir les jeunes à la campagne. Le pays jouit d'une stabilité politique.
iv)	Viabilité économique	3	La synergie entre les différentes phases du PASA/MT et les programmes de réformes antérieurs et postérieurs a permis de réaliser des performances acceptables malgré les effets négatifs des aléas pluviométriques.
vi)	Arrangements institutionnels	2	La DGPDA a fait son travail de suivi du programme ; cependant, le Comité de coordination interministériel ne s'est pas vraiment impliqué dans l'exécution du programme et les rapports trimestriels n'ont pas été réalisés.
vii)	Viabilité environnementale	3	Les réalisations du programme ont contribué à préserver l'environnement.
viii)	Insensibilité aux facteurs exogènes	2	Les performances de l'économie sont encore sensibles aux aléa climatiques , aux fluctuations des cours des produits exportés, à la concurrence des autres pays sur les marchés mondiaux.
6	Indicateur de performance globale	2,76	Satisfaisante

République de Tunisie
Programme d'ajustement structurel du secteur agricole (PASA)

Performance de l'emprunteur

INDICATEURS	NOTE (1 à 4)	REMARQUES
1. Qualité de la préparation	2,75	
-Appropriation, participation des bénéficiaires	2	-Le comité de coordination ne s'est pas impliqué, ce qui explique les retards ; il y a eu également quelques lenteurs pour le transfert des activités au privé. Le secteur privé a coopéré avec parfois quelques lenteurs.
-Engagement du gouvernement	3	-L'engagement du gouvernement a été constant mais il ya eu quelques insuffisances au niveau du fonctionnement du comité de coordination interministériel.
-Politiques macroéconomiques et sectorielles	3	-Les politiques sectorielles ont été bien articulées entre elles et avec les mesures macroéconomiques
-Arrangements institutionnels	3	-Les arrangements institutionnels mis en place ont été appropriés sauf le comité de coordination interministériel qui a été inefficace.
2. Qualité de l'exécution	2,3	
-Performance de la gestion	2	-Elle a été correcte sauf le non fonctionnement du comité de coordination interministériel.
-Utilisation de l'assistance technique	3	-Elle a été utilisée efficacement pour les analyses de politiques agricoles (Projet APIP). Les coûts ont été maîtrisés, mais Il y a eu des retards par rapport au calendrier d'exécution.
-Respect des coûts et du calendrier	2	
3.Respect des conditions du prêt	3	Dans l'ensemble, les conditions de prêt ont été correctement remplies dans un délai raisonnable.
4.Suivi, évaluation et rapports	1	Le comité de coordination interministériel n'a pas bien fonctionné et les rapports trimestriels n'ont pas été produits.
Performance globale de l'emprunteur	2,3	Satisfaisante ; cependant, les lacunes au niveau du suivi et de la production des rapports est préoccupante

République de Tunisie
Programme d'ajustement structurel du secteur agricole (PASA)

Performance de la Banque

INDICATEURS	NOTE (1 à 4)	REMARQUES
1.A l'identification	N.A	La Banque n'a pas participé à l'identification
2. A la préparation	N.A	La Banque n'a pas participé à la préparation
3. A l'évaluation	2,75	
-Qualité des analyses techniques, économiques, financières, institutionnelles, sociales et environnementales. -Pertinence des conditions	2	-Ces analyses ne comportaient pas d'indicateurs de performance.
	3	-Ces conditions visaient à «éliminer progressivement les contraintes identifiées.
-Caractère approprié de l'instrument de prêt	3	-L'utilisation d'un PAS sectoriel est approprié pour les changements structurels et institutionnels à opérer.
-Niveau de financement	3	
-Coordination avec les autres donateurs	3	Suffisamment consistant pour opérer les reformes sectorielles.
	N.A	
4. A la supervision	1,5	
-Qualité du personnel	2	-Le personnel utilisé pour le suivi a été approprié mais il n'y a pas eu de mission de supervision.
-Solution des problèmes	1	- Non implication du comité de coordination, non soumission des rapports trimestriels, absence de mission de supervision..
Performance globale de la Banque	2,12	Satisfaisante ; cependant, l'absence de supervision a été assez compromettante dans l'exécution normale du programme.

République de Tunisie
Programme d'ajustement structurel du secteur agricole (PASA)
Matrice rétrospective de cadre logique

Hiérarchie des objectifs	Indicateurs objectivement vérifiables				Moyens de vérification	Risques/Hypothèses
	Indicateurs	Réalizations				
		A l'évaluation 1988-1991	A l'achèvement 1992-1995	A la post-évaluation 1996-1999		
1. Objectif global						
Contribuer à accroître le bien être de la population	- Revenu par tête -Consommation par tête -Taux de pauvreté urbaine -Taux de pauvreté rurale	1.344,1 D 1.072,2 D 7,3%(1990) 5,7%(1990)	1.667,5 D 1.144,3 D 7,1%(1995) 4,9%(1995)	2.241,5 D 1.248,2 D - -	Statistiques de l'INS, DGPDI A	
2. Objectif du programme Contribuer à : -Croissance économique -Equilibre de la balance des paiements -Equilibre du budget de l'Etat - Création d'emplois	-Taux de croissance agricole - Taux de croissance globale -Déficit agricole/déficit total -Solde balance des paiements /PIB -Subventions CGC/PIB -Déficit budgétaire/PIB -Salariés agricoles -Aides familiaux	20,5% 5,2% 18,4% - 2,9% 4,5% 6,5% -1,3%	-8,3% 2,6% 13,9% 0,83% 1,78 4,2% -5,7% 19,6%	12,5% 5,9% 17,8% 2,2% 2,1% (1996) 4,7% 28% -2%	Statistiques agricoles, Budgets éco , INS	-Conditions climatiques défavorables -Insuffisance de la réaction du secteur privé aux réformes -Dégradation de la conjoncture internationale
3. Réalisations						
3.1 Libéralisation du commerce et des prix et réduire les subventions	Loi du 27/12/1993, décret no94-427 du 14/2/1994 ; décret no94-1166 du 23 mai 1994.	-	-	-	Journal officiel	-Difficultés d'interprétation et d'application administrative -Non application des lois et décrets
3.2 Transfert activités au secteur privé et aux coopératives	-Part du privé dans collecte des céréales -Part du privé dans exportation d'huile d'olive	0% 0%	3,6% 1%	57% (1999) 60%(1999)	DGPDI A	-Résistances des partenaires sociaux - Mise en œuvre lente de la part du gouvernement
3.3 Amélioration de l'efficacité des dépenses et investissements publics	-Taux d'utilisation des superficies irriguées -Taux d'intensification des terres irriguées -Taux d'économie d'eau d'irrigation -Contribution de la PGF à la croissance économique	- - - -33%(1982-1986)	79% 85,7% - -	80% 88,3% 20%(1999) 34%(1987-1997)	Statistiques agricoles, Budgets éco., DGPDI A	-Incitations économiques inadéquates -conditions climatiques défavorables
3.4 Amélioration des services d'appui au développement agricole	- Croissance crédit supervisé BNA - Croissance bénéficiaires crédit supervisé BNA - Crédit FOSDA et FOSEP	- - -	4,7% (1993-94) 14,3% 7,4%	7,4%(1998-99) 25,6% 5,3%	Budgets Eco., DGPDI A	Endettement excessif et difficultés de recouvrement
3.5 Rationalisation ressources naturelles	Remembrement terres familiales	-	-	-	DGPDI A	Résistances des familles

République de Tunisie
Programme d'ajustement structurel du secteur agricole (PASA)

Hierarchie des objectifs	Indicateurs objectivement vérifiables			Moyens de vérification	Hypothèses/risques			
	Indicateurs	Réalizations						
		A l'évaluation	A l'achèvement	A la post évaluation				
3.6 Renforcement des capacités d'analyse économique et financière	Cadres du Ministère ayant bénéficié de la formation	-	-	Plusieurs	DGPDIA	Mauvaise gestion des compétences		
4. Activités								
4.1 Réformes du cadre légal et institutionnel	Lois, décrets et stabilité politique	Plan de financement (en millions d'UC)			-Accord de prêt -Budget de la Tunisie	-Engagement constant du gouvernement -Interruption du programme -Retrait de la BAD		
4.2 Incitations par les prix	- Prix au producteur des céréales - Prix des bovins - Prix du lait -Prix au producteur de l'olive à huile -Prix des semences céréalières -Prix du sulfate de potasse -Prix de la journée de travail						90,00	90,00
4.3 Promotion de l'investissement privé agricole	-Taux de croissance de l'investissement agricole -Part du privé dans investissement agricole total							
4.4 Stimulation des productions végétales et animales	-Productions de céréales -Production de l'olive à huile -Production de Pomme de terre -Production de tomate -Production de viande -Production de lait -Produits de la pêche							

République de Tunisie
Programme d'ajustement structurel du secteur agricole (PASA)

Facteurs influençant la mise en œuvre et les résultats

Facteurs	Substantiel	Partiel	Négligeable	N.A	Remarques
1.Non susceptible de contrôle du gouvernement					
1.1 Prix du marché mondial et contexte international	+				Les termes de l'échange agricoles (huile d'olive/céréales) ont été favorables
1.2 Evènements naturels	-				La sécheresse de 1994 et 1995 a joué un rôle négatif sur les performances du programme
1.3 Performance de la Banque	-				Manque de supervision de la Banque
1.4 Performance des consultants	+				Le projet APIP a aidé à réaliser les analyses de politiques agricoles
1.5 Guerre civile				N.A	
1.6 Autres				N.A	
2. Susceptibles de contrôle du gouvernement					
2.1 Politiques macroéconomiques	+				Mise en œuvre du PAS et du PRREF
2.2 Politiques sectorielles	+				Mise en œuvre du PASI et de la deuxième ligne de crédit à la BNA
2.3 Engagement du gouvernement	+				Il a été constant sauf au niveau du comité de coordination interministériel
2.4 Personnel ayant de l'autorité	+				Le Ministère de l'agriculture dispose de l'autorité administrative nécessaire
2.5 Fonds de contrepartie				N.A	
2.6 Capacité administrative	+				Le Ministère de l'agriculture est bien équipé en personnel compétent.
2.7 Autres				N.A	
3. Susceptibles du contrôle de l'agence d'exécution					
3.1 Gestion	+				Le comité de coordination interministériel n'a pas bien fonctionné
3.2 Personnel	+				Compétences du personnel de DGPDIA sont bonnes
3.3 Utilisation de l'assistance technique	+				Elle a été décisive pour l'analyse des interactions entre politiques agricoles et effets macroéconomiques
3.4 Suivi et évaluation	-				Le comité de coordination interministériel n'a pas bien fonctionné et il n'ya pas eu de mission de supervision de la Banque
3.5 Participation du bénéficiaire	+				Le comité de coordination n'a pas bien fonctionné mais le secteur privé a bien collaboré
3.6 Autres				N.A	

République de Tunisie
Programme d'ajustement structurel du secteur agricole (PASA)

Facteurs	Substantiel	Partiel	Négligeable	N.A	Remarques
4.Facteurs influençant la mise en œuvre					
4.1 Changements dans taille du programme				N.A	
4.2 Défaut d'évaluation des inputs physiques				N.A	
4.3 Caractère adéquat des conditions physiques et de prix				N.A	
4.4 Variations du taux de change et des conditions financières et institutionnelles	+				Les conditions financières et institutionnelles ont été favorables grâce aux réformes du PAS, du PASI, du PRREF et de la deuxième ligne de crédit à la BNA
4.5 Calendrier d'exécution irréaliste	-				Le calendrier d'exécution a été irréaliste car il ya eu six mois de retard dans la mise en œuvre
4.6 Qualité de la gestion y compris la gestion financière.	-				Le comité de coordination interministériel n'a pas bien fonctionné et la supervision de la Banque a fait défaut
4.7 Retard dans sélection du personnel, des consultants et dans réception des fonds de contrepartie				N.A	
4.8 Procédures inefficaces de décaissement et d'acquisition des biens et services			-		Il n'y a pas eu de problèmes à ces niveaux là
4.9 Autres				N..A	

République de Tunisie
Programme d'ajustement structurel du secteur agricole (PASA)
Matrice des recommandations et actions de suivi

Observations	Recommandations	Actions de suivi	Responsabilité
Formulation du programme			
1) Imprécision du calendrier d'exécution des réformes	-Renforcer les mécanismes de suivi-évaluation	-Etablir un calendrier précis de réalisation des mesures	OCOD/OPEV
Evaluation			
2) Le programme ne comporte pas d'indicateur de performance contraignant	-Renforcer les mécanismes de suivi-évaluation	-Définir des indicateurs de performance précis et contraignants	OCOD/OPEV
3) Il n'ya a pas eu de missions de supervision	-Renforcer les directives en matière de supervision	-Fixer à l'avance le calendrier des missions de supervision	OCOD/OPEV
Exécution			
4) Le calendrier d'exécution a sous estimé le rôle des facteurs non économiques	-Renforcer les services des études et analyses de politiques agricoles	-Faire un inventaire et une analyse de l'impact des obstacles non économiques sur la réalisation du programme -Redéfinir le rôle du comité de coordination interministériel	Gouvernement OCDN
5) Le comité de coordination interministériel n'a pas fonctionné	-Renforcer les mécanismes de suivi-évaluation	- Respecter les modalités de l'accord de prêt	Gouvernement
6) Les rapports trimestriels n'ont pas été produits	-Appliquer les directives opérationnelles de la Banque	-Idem	FLAD
7) Il y a eu six décaissements au lieu des deux prévus	-Idem	-Faire une étude pour déterminer le niveau réellement attractif de la prime d'investissement	Gouvernement
Evaluation des performances			
8) La prime d'investissement pour le matériel d'irrigation a été revalorisée en vue de stimuler l'intensification des terres irriguées	-Réviser périodiquement le code des investissements agricoles et le code d'incitation aux investissements	-Faire une étude pour déterminer les causes de cet insuccès	Gouvernement
9) La prime d'investissement n'est pas parvenue à stimuler l'extension du froid en zones rurales et développer l'aquaculture	-Moduler les incitations pour tenir compte des spécificités des activités et des opérateurs	-Associer et articuler incitations directes et incitations indirectes -Trouver des contreparties fiscales aux subventions agricoles	Gouvernement et OCDN Gouvernement et OCDN
10) La libéralisation a été accompagnée par un système d'incitations directes à l'investissement privé agricole	-Renforcer les liens de partenariat avec le secteur privé	-Intensifier la promotion de l'investissement privé	Gouvernement et OCDN
11) Les subventions agricoles ont pesé de plus en plus sur le budget de l'Etat	- Elargir l'assiette de l'impôt		
12) L'investissement agricole est un facteur décisif de la croissance agricole	- Stimuler l'investissement privé en faveur de l'agriculture		

République de Tunisie
Programme d'ajustement structurel du secteur agricole (PASA)

Observations	Recommandations	Actions de suivi	Responsabilité
13) Les facteurs techniques, administratifs et personnels limitent la réaction des opérateurs privés aux réformes	- Poursuivre le renforcement des services des études et analyses de politiques agricoles	-Faire des études pour déterminer les contraintes à la réaction du secteur privé	Gouvernement
14) L'agriculture ne parvient pas à améliorer sa contribution à l'équilibre de la balance des paiements	- Poursuivre les efforts de mise à niveau de l'agriculture	-Identifier les secteurs porteurs dans lesquels concentrer les efforts en vue d'améliorer la compétitivité des produits agricoles	Gouvernement et BCT