

Document de
la Banque mondiale

POUR USAGE OFFICIEL

Rapport No 12031

RAPPORT D'ÉVALUATION RETROSPECTIVE

TUNISIE

PROJET DE DEVELOPPEMENT RURAL DU NORD-OUEST

(PRET 1997 - TUN)

22 JUIN 1993

Département de l'évaluation rétrospective des opérations

Le présent document fait l'objet d'une diffusion restreinte. Il ne peut être utilisé par ses destinataires que dans l'exercice de leurs fonctions officielles et sa teneur ne peut être divulguée sans l'autorisation de la Banque mondiale.

EQUIVALENCES MONETAIRES

ANNEE	DOLLAR (US\$)	DINAR TUNISIEN (D)
1981	1,0	0,4938
1982	1,0	0,5907
1983	1,0	0,6788
1984	1,0	0,7788
1985	1,0	0,8345
1986	1,0	0,7940
1987	1,0	0,8287
1988	1,0	0,8578
1989	1,0	0,9371
1990	1,0	0,8000

POIDS ET MESURES

Système métrique

ABREVIATIONS

BAfD	Banque africaine de développement
BDPA	Bureau pour le développement de la production agricole
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BNA	Banque nationale agricole
BTO	Rapport de mission
CES	Conservation des eaux et des sols
CNEA	Centre national des études agricoles
CRDA	Commissariat régional au développement agricole
D	Dinars tunisiens
FAO/CP	Programme de coopération FAO/BIRD
FIDA	Fonds international de développement agricole
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
ODESYANO	Office de développement sylvo-pastoral du Nord-Ouest
OED	Département de l'évaluation rétrospective des opérations
PAM	Programme alimentaire mondial
PDRNO	Projet de développement rural du Nord-Ouest
RAP	Rapport d'achèvement de projet
RE	Rapport d'évaluation
RER	Rapport d'évaluation rétrospective
S et E	Suivi et évaluation
SIDA	Agence suédoise de développement international
TR	Taux de rentabilité
TRI	Taux de rentabilité interne
USAID	Agence des Etats-Unis pour le développement international

ANNEE BUDGETAIRE

1er janvier - 31 décembre

RAPPORT D'EVALUATION RETROSPECTIVE

TUNISIE

PROJET DE DEVELOPPEMENT RURAL DU NORD-OUEST

(PRET 1997 - TUN)

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
PREFACE	i
DONNEES DE BASE	iii
RESUME DE L'EVALUATION	xi
I. CADRE DE REFERENCE	1
II. CONCEPTION DU PROJET	2
III. EXECUTION	9
IV. IMPACT	10
V. PROBLEMES ET ENSEIGNEMENTS	16
 Pièce jointe 1	
 CARTE BIRD 15395 BIRD 15396	

Le présent document fait l'objet d'une diffusion restreinte. Il ne peut être utilisé par ses destinataires que dans l'exercice de leurs fonctions officielles et sa teneur ne peut être divulguée sans l'autorisation de la Banque mondiale.



RAPPORT D'EVALUATION RETROSPECTIVE

TUNISIE

PROJET DE DEVELOPPEMENT RURAL DU NORD-OUEST

(PRET 1997 - TUN)

PREFACE

1. Le présent document est le rapport d'évaluation rétrospective du Projet de développement rural du Nord-Ouest pour lequel le Prêt 1997-TUN, d'un montant de 24 millions de dollars, avait été approuvé le 15 mai 1981. La date de clôture, initialement fixée au 30 juin 1987, a été reportée au 2 janvier 1990, soit une prorogation de deux ans et demi. Une somme de 6,5 millions de dollars a été annulée en 1987 et une nouvelle somme de 1,1 million de dollars a été annulée à la clôture. Le dernier décaissement a eu lieu le 10 mai 1990.
2. L'Emprunteur avait obtenu des cofinancements sous la forme d'une assistance technique de l'Office allemand de la coopération technique (GTZ), d'une valeur estimée à 4 millions de dollars, et de rations alimentaires fournies par le Programme alimentaire mondial (PAM), d'une valeur estimée à 1,2 million de dinars (1,6 million de dollars). Cette aide faisait partie de plus vastes projets du GTZ et du PAM. (Voir les observations du PAM qui font l'objet de la Pièce jointe 1.)
3. Le rapport d'évaluation rétrospective se fonde sur le rapport d'achèvement du projet dont les Parties I et III avaient été rédigées par le Programme de coopération FAO/BIRD et la Partie II par l'Emprunteur, le rapport d'évaluation du projet, le rapport du Président et la documentation juridique, le procès-verbal de la séance où les Administrateurs avaient examiné le projet, le dossier du projet et divers entretiens avec le personnel de la Banque.
4. Une mission du Département de l'évaluation rétrospective des opérations s'est rendue en Tunisie en janvier 1992 pour des discussions sur l'efficacité du projet avec des responsables des Ministères de l'agriculture — y compris de l'ODESYANO (Office de développement sylvo-pastoral du Nord-Ouest) chargé de l'exécution du projet et du CNEA (Centre national des études agricoles) —, du Plan et du développement régional, des finances et de l'économie nationale, ainsi qu'avec divers particuliers et représentants d'organisations internationales. La mission a eu des entrevues sur le terrain avec des représentants du GTZ, du PAM et du Programme FAO/BIRD, et avec des représentants du PAM et du Programme FAO/BIRD au siège de Rome.
5. D'une manière générale, le RAP présente un compte rendu clair et précis du déroulement du projet, y compris des performances respectives de la Banque et de l'Emprunteur, des organismes d'exécution et autres participants au projet. Il conclut à juste titre que le projet a réussi en ce qui concerne la prestation de services publics et l'exécution de travaux sur les terres

domaniales, mais qu'il a échoué dans son effort auprès des agriculteurs pour modifier leurs systèmes de production agricole et animale. Les raisons de ces résultats sont analysées dans le rapport d'évaluation rétrospective.

6. Conformément aux procédures habituelles du Département de l'évaluation rétrospective des opérations, des exemplaires de la version provisoire du Rapport d'évaluation rétrospective ont été transmis pour observations à l'Emprunteur et à ses organismes d'exécution, et aussi aux cofinanciers. Les observations reçues du PAM font l'objet de la Pièce jointe 1, et les modifications appropriées ont été apportées au texte.

RAPPORT D'EVALUATION RETROSPECTIVE

TUNISIE

PROJET DE DEVELOPPEMENT RURAL DU NORD-OUEST

(PRET 1997 - TUN)

DONNEES DE BASE

1. Prêts connexes de la Banque

Numéro du prêt	Année d'approbation	Objet	Montant du prêt (\$ millions)	Etat d'avancement
2234-TUN	1983	Irrigation Centre	13,7	En cours d'exécution
2502-TUN	1985	Production agricole Nord-Ouest	8,8	En cours d'exécution
2573-TUN	1985	Gestion et amélioration de l'irrigation	22,0	En cours d'exécution
2605-TUN	1985	Irrigation du Gabès	21,7	En cours d'exécution
2865-TUN	1987	Crédit agricole IV	30,0	En cours d'exécution
2870-TUN	1987	Développement foresterie	20,0	En cours d'exécution
2962-TUN	1988	Ajustement sectoriel	150,0	En cours d'exécution
3078-TUN	1989	Ajustement sectoriel II	84,0	En cours d'exécution
3217-TUN	1990	Recherche et vulgarisation	17,0	En cours d'exécution

2. Principales données du projet

Eléments	Prévisions lors de l'évaluation	Montant effectif ou estimation actuelle	Montants effectifs en % des estimations de l'évaluation
Coûts totaux du projet (en millions de dollars)	61,5	46,725	76
Montant du prêt (en millions de dollars)	24,0	16,446	68,5
Cofinancement - montant total (en millions de dollars)			
GTZ	1,7	3,991	235
PAM	1,7	1,56	92
Taux de rentabilité économique	7 %*	6 %	86
Eléments matériels achevés à la date de clôture	67 % globalement, 18 % à 1.209 % selon les composantes.		

* Taux fondés sur un projet d'une durée de 5 ans. A l'évaluation, on a estimé que si deux projets d'investissement étaient exécutés par la suite, le TRE pour un programme de 15 ans serait de 16 %.

3. Calendrier du projet

	Date prévue	Date modifiée	Date effective
Reconnaissance	-	-	VI 1978
Identification	-	-	X 1978
Préparation	X 1978	-	VII 1979
Préévaluation	-	-	VI 1980
Evaluation	V 1980	VI 1980	IX 1980
Négociations	III 1981	-	IV 1981
Approbation par le Conseil	V 1981	-	V 1981
Signature du prêt	V 1981	-	VII 1981
Entrée en vigueur du prêt	VII 1981	-	III 1982
Clôture du prêt	IX 1987	-	XII 1989
Achèvement du prêt	III 1988	-	VI 1990

4. Décaissements

A. Montants cumulés des décaissements estimatifs et effectifs

EXERCICE	TRIMESTRE S'ACHEVANT LE	ESTIMATIONS DE L'EVALUATION		MONTANTS EFFECTIFS			MONTANTS EFFECTIFS EN % DES ESTIMATIONS
		Montant décaissé	Montant cumulé	Montant décaissé	Montant cumulé	% décaissé	
		----- Milliers de dollars -----					
1982							
1983							
1984							
1985							
1986							
1987							
1988							
1989							
1990							

5. Exécution du projet

Indicateurs	Unité	Estimations de l'évaluation /1	Réalisations ou estimations RAP /2
Bâtiments	Nombre		
Centres de collecte du lait	Nombre		
Points d'eau	Nombre		
Salles de classe	Nombre		
Routes	km		
Centres de reproduction animale	Nombre		
Nombre de taureaux reproducteurs acquis	Nombre		
Nombre maximum de taureaux reproducteurs en service	Nombre		
Reboisement	ha		
Pâturages	ha		
Lutte anti érosive	ha		
Lutte contre le ravinement	ha		
Intensification de la production végétale	ha		
Microzones affectées	Nombre		
Superficie couverte par le projet	ha		
Personnel :			
Directeur central et employés	Nombre		
Directeurs régionaux et planification	Nombre		
Techniciens spécialisés	Nombre		
Vulgarisation	Nombre		
Crédit	Nombre		
Assistants vétérinaires	Nombre		
Collecte du lait	Nombre		
Suivi et évaluation	Nombre		

1/ Sur la base des sept premières années du programme prévu sur 15 ans.

2/ Données incomplètes.

3/ Données communiquées aux missions de supervision. Les données recueillies par la mission chargée de l'achèvement indiquent une superficie effective de 1.330 hectares.

4/ La durabilité effective demeure inconnue.

5/ Aucun planificateur actuellement sauf à Mogods-Kroumerie.

6. Coûts du projet

Eléments	Estimations du rapport d'évaluation <u>1/</u>			Coûts effectifs			Coûts effectifs en % des estimations du rapport d'évaluation
	Monnaie nationale	Devises	Total	Monnaie nationale	Devises	Total	
	----- Milliers de dollars -----						
Infrastructure : routes, écoles, alimentation en eau, centres d'intervention							
Conservation des sols : pâturages, foresterie, petits peuplements forestiers							
Equipement							
Constructions : bureaux							
Vulgarisation <u>2/</u>							
Recherche							
Etudes							
Assistance technique							
Investissements au niveau des exploitations <u>3/</u>							
Fonds de roulement : crédit à court terme							
Coûts d'exploitation et de maintenance <u>4/</u>							
TOTAL							

1/ Sur la base des sept premières années du programme prévu sur 15 ans.

2/ Dans les coûts effectifs sont inclus les coûts d'acquisition de taureaux et béliers, leurs coûts d'entretien et les coûts des parcelles de démonstration; seuls les premiers coûts mentionnés étaient inclus dans les estimations du rapport d'évaluation.

3/ A l'exclusion des investissements au niveau des exploitations non financés par le crédit agricole.

4/ Y compris les rations du programme alimentaire mondial d'une valeur de 1,2 million de dinars distribuées par le Bureau aux journaliers en complément de leurs salaires.

8. Utilisation des ressources de la Banque (suite)

B. Données sur les missions

Stades du cycle du projet	Année	Nombre de personnes	Jours sur place	Spécialisation représentée <u>a/</u>	Performance	Tendance <u>c/</u>	Types de problèmes <u>d/</u>
Préévaluation							
Evaluation							
Supervision 1							
Supervision 2							
Supervision 3							
Supervision 4							
Supervision 5							
Supervision 6							
Supervision 7							
Supervision 8							
Supervision 9							
Supervision 10							
Supervision 11							
Supervision 12							
Supervision 13							
Supervision 14							
Supervision 15							

a/ E : Economiste. L : Spécialiste de l'élevage. A : Agronome.

I : Ingénieur génie rural. P : Spécialiste des pâturages.

R : spécialiste des routes. F : Forestier. A : Autre.

b/ 1 : Problèmes, inexistants ou mineurs. 2 : Problèmes d'importance moyenne.

3 : Problèmes majeurs.

c/ 1 : Amélioration. 2 : Stationnaire. 3 : Aggravation.

d/ F : Financiers. M : Gestionnels. T : Techniques. P : Politiques. O : Autres.

RAPPORT D'EVALUATION RETROSPECTIVE

TUNISIE

PROJET DE DEVELOPPEMENT RURAL DU NORD-OUEST (PRET 1997 - TUN)

RESUME DE L'EVALUATION

INTRODUCTION

1. La zone du projet, au terrain accidenté, reçoit des pluies suffisantes pour la culture du blé, de l'orge et du pois chiche. Sa population est bien supérieure aux possibilités offertes par l'agriculture. La ferme moyenne est trop exiguë pour assurer la subsistance de ses exploitants. Les pâturages communautaires et les forêts encore existantes sont en voie de dégradation car ils servent de pâture aux ovins qui ne disposent pas de fourrages en quantités suffisantes. Les cultures se sont étendues aux terrains à forte pente. Verticales et étroites, les parcelles sont souvent cultivées dans le sens de la plus forte pente, d'où une érosion et une dégradation des sols qui avaient notamment pour effet d'accélérer l'envasement du réservoir de Sidi Salem, barrage construit grâce à un financement de la Banque dans la plaine de la Medjerda qui coupe en deux la zone du projet.

2. Le système actuel n'est pas viable et répond mal aux besoins de la population locale, même à court terme.

OBJECTIFS

3. En Tunisie, le Ministère du Plan et, à la Banque, le Département des programmes souhaitaient mettre en oeuvre un projet susceptible de remédier à cette situation, le premier envisageant un ensemble d'interventions ponctuelles, le second un projet intégré à base régionale. Le Ministère tunisien de l'agriculture et la Division de l'agriculture de la Banque n'étaient pas certains que l'on en sache suffisamment sur le plan technique pour justifier des investissements dans une région montagneuse aux potentialités aussi restreintes.

4. Au cours des 6,5 années qu'a duré sa préparation, le projet a évolué dans le sens de l'approche préconisée par le Département des programmes de la Banque. En mettant à profit l'expérience réussie du projet laitier de Sedjenane financé par le GTZ, le Projet de développement rural du Nord-Ouest (PDRNO) devait inciter les communautés rurales à intensifier l'élevage grâce à une amélioration des pâturages sur les pentes moyennes. Les zones supérieures et plus pentues ainsi libérées devaient être reboisées, tandis que les cultures seraient concentrées et intensifiées sur les terrains à pente plus douce. Il était prévu d'appliquer des mesures traditionnelles de conservation du sol avec une participation maximale de la population locale. Au cas où ces mesures ne ralentiraient pas l'envasement du réservoir de Sidi Salem, une ceinture forestière devait être aménagée.

5. Les techniciens étaient conscients que les modifications proposées n'assureraient pas de gains immédiats aux agriculteurs et aux éleveurs et, par conséquent, que leur adoption ne serait que graduelle. Pour les encourager à participer (et parce que cela faisait partie de l'idée que se faisait la Banque du développement rural intégré), le projet devait assurer certains services publics dont était

encore privée la zone du projet : eau potable, routes d'accès, écoles, collecte du lait et services agricoles, vulgarisation et crédit institutionnel. Même dans ces conditions, la mission d'évaluation estimait que le taux de rentabilité interne ne serait que de 7 % en cas de cessation du projet après les cinq années prévues par l'accord et qu'il n'atteindrait 16 % que si se concrétisaient les deux phases d'investissement ultérieures d'un programme d'une durée totale de 15 années. Il était reconnu que le projet était risqué.

6. Outre les financements accordés par le Gouvernement et par la Banque, le projet a également bénéficié d'une aide du GTZ et du Programme alimentaire mondial.

RESULTATS DE L'EXECUTION

7. Au départ, l'Emprunteur était opposé à la création d'un organisme autonome pour l'exécution du projet, solution préconisée par la Banque. Les lenteurs de la procédure d'approbation de cet organisme (ODESYPARO) a retardé à mars 1982, soit de huit mois, l'entrée en vigueur du prêt. L'exécution du projet a été entravée par le gel des recrutements qui, pour l'ODESYPARO, s'est traduit par un personnel nombreux au niveau central, mais insuffisant sur le terrain, et aussi par une restructuration du Ministère de l'agriculture pour décentraliser ses activités. Il s'est avéré plus difficile que prévu d'organiser les communautés rurales et d'obtenir leur participation. Enfin, les décaissements ont été lents. La date de clôture a été reportée à la fin de 1989, soit trois années de prolongation. A cette date, certains objectifs du projet avaient été largement dépassés (création de points d'eau potable, correction des ravines), mais d'autres étaient loin d'avoir été atteints (amélioration des pâturages, intensification des cultures). Par rapport aux prévisions, le bilan des réalisations était de l'ordre de deux tiers pour les constructions, de 76 % pour les dépenses du projet et de 68,5 % pour les décaissements; le solde non décaissé a été annulé.

8. Les missions de supervision ont tardé à percevoir les problèmes de l'ODESYPARO. En revanche, les missions ultérieures ont dénoncé les sureffectifs administratifs, la centralisation excessive et les lacunes en matière de suivi et d'évaluation.

9. Depuis la clôture à la fin de 1989 du Prêt No 1997, l'ODESYPARO fonctionne au ralenti avec l'aide de l'Etat et du GTZ, et des financements « de soudure » fournis par la BIRD au titre du Deuxième prêt à l'ajustement du secteur agricole.

RESULTATS

10. Malgré les graves insuffisances des données disponibles, les résultats du projet sont nettement perceptibles et se répartissent en trois groupes.

11. Premièrement, on note la bonne performance de l'ODESYPARO dans la **construction d'équipements publics sur les terres domaniales** : écoles, systèmes de distribution d'eau potable, stations de collecte du lait, et routes d'accès aux douars. D'importantes modifications ont été apportées à la composante eau potable avec le remplacement du plan initial d'installation d'un petit nombre de systèmes coûteux par un bien plus grand nombre de dispositifs plus simples et d'une meilleure efficacité-coût (12 fois plus de points d'eau potable qu'initialement prévus). Des opérations de boisement ont été menées sur les terres domaniales, en particulier avec la plantation d'une ceinture forestière autour du réservoir de Sidi Salem; en général, les nouveaux plants se sont bien développés.

La construction de routes d'accès a considérablement amélioré les conditions de vie des douars isolés. Pour résumer, une région pauvre au relief accidenté a enfin bénéficié de services publics dont elle était privée depuis des millénaires.

12. Deuxièmement, les résultats ont été mitigés en ce qui concerne les travaux de construction en régie sur les terrains privés et leur incidence sur le développement. Pour la lutte anti érosive, les travaux de blocage des ravines par des seuils et des banquettes enherbées ont été de deux fois et demie supérieurs aux objectifs. Les dispositifs de lutte anti érosive — principalement la création de seuils pierreux selon les courbes de niveau — ont été conformes aux prévisions. En revanche, l'amélioration des pâturages n'a atteint qu'un quart des objectifs. Les agriculteurs se sont opposés à la plantation d'arbres sur les terres privées. L'adhésion des agriculteurs a varié en fonction inverse des perturbations apportées à leurs systèmes d'exploitation. Ainsi, à l'exception du blocage des ravines, qui ne perturbait pas leurs activités puisque ces terres étaient de toutes façons incultivables, toutes les autres mesures se sont heurtées à une opposition.

13. Troisièmement, les interventions de l'ODESYANO pour modifier les systèmes de production végétale et animale n'ont abouti qu'à des résultats négligeables ou modestes. Rares furent les agriculteurs ayant accepté de renoncer à cultiver les versants les plus pentus. Sur les pentes plus douces, l'intensification de la production fut minime, voire nulle. L'amélioration des pâturages n'a guère été durable. La production de fourrage n'ayant pas augmenté, les efforts du projet pour accroître le cheptel ont peut-être été contre-productifs. Pour les ovins, l'amélioration génétique a été nulle. Les agriculteurs ont refusé de planter des arbres sur leurs terres, sauf des oliviers et des amandiers. Toutes les diguettes enherbées implantées selon les courbes de niveau ont disparu. La confection de terrasses empierrées le long des courbes de niveau ne fut admise que sur les terres non cultivées car les pierres utilisées provenaient de l'épierrage des terres adjacentes rendues ainsi arables. La production laitière et animale a continué à augmenter à Sedjenane et elle s'est légèrement développée dans les zones adjacentes.

14. Evaluation globale. Le RAP attribue à la production animale 75 % des avantages additionnels du projet. Tandis que les résultats de la production végétale soulignent l'échec du passage à d'autres systèmes de production, ceux de la production animale sont sensiblement proches des prévisions du rapport d'évaluation après sept années d'activité. Le RAP situe le taux de rentabilité interne à 6 % après sept années, alors que le rapport d'évaluation prévoyait 7 % au bout de cinq ans; les réalisations sont donc inférieures aux prévisions, mais sans que la différence soit désastreuse.

15. Le constat le plus inquiétant du RAP concerne l'arrêt de la diffusion des innovations du projet, de sorte qu'il n'y aura pas de changement entre 1989 et 2012. Ainsi, il est attendu que le taux de rentabilité interne en termes économiques reste de 6%. C'est pour cette raison que les services opérationnels de la Banque (Partie I) ont jugé le projet marginalement **non satisfaisant**. Telle est également la conclusion de l'évaluation rétrospective pour les motifs exposés ci-après. En revanche, l'Emprunteur (voir Partie II) s'attend à ce que le système évolue lentement comme prévu lors de l'évaluation et juge le projet **satisfaisant**.

16. L'argent injecté par l'ODESYANO et les vivres distribués par le Programme alimentaire mondial sont les principaux facteurs à l'origine de la hausse annuelle de 11 % de la consommation dans la zone du projet entre 1985 et 1990 (contre 6 % pour l'ensemble de la Tunisie).

Il ne s'agissait nullement de dons purs et simples. A une question des responsables de l'audit sur le **degré de participation** au projet, les ingénieurs du Service de la conservation des sols et de l'eau à l'ODESYPARANO ont répondu qu'il y avait effectivement eu participation, une rémunération étant versée à ceux qui avaient transporté les pierres et mis en terre les jeunes plants.

17. Développement institutionnel. L'ODESYPARANO n'était pas en mesure de faire face aux tâches complexes qui lui incombait. Cet organisme a souffert d'une pénurie de personnel de terrain, particulièrement pour la vulgarisation, et de l'importance excessive donnée aux services du siège, de sorte que les rares vulgarisateurs disponibles ne pouvaient consacrer que 20 % de leur temps à des activités effectives de vulgarisation, outre que leurs véhicules étaient sans cesse accaparés par les agents d'un rang supérieur pour d'autres usages. En 1992, la centralisation de l'ODESYPARANO restait excessive au regard de son mandat, tout en étant moins importante qu'à l'époque de la rédaction du rapport d'achèvement.

18. La décentralisation de l'aide publique à l'agriculture et son transfert aux gouvernorats a créé un autre problème institutionnel, faisant de l'ODESYPARANO une anomalie. Cependant, les institutions décentralisées n'assurent en fait aucune prestation de services aux régions montagneuses pauvres et éloignées. Pour y remédier, il faudra mettre en place, sous une forme ou une autre, un dispositif institutionnel spécial du type ODESYPARANO.

19. Les principes d'intervention de l'ODESYPARANO reposent sur la conservation des sols et de l'eau, la planification régionale et le génie civil, et ses méthodes sont très directives. Pour bien des ingénieurs de l'ODESYPARANO, cette approche devrait s'avérer payante à la longue. Par contre, pour le Gouvernement tunisien, le GTZ, le Programme FAO/BIRD et la Banque, une réorientation de l'ODESYPARANO s'impose pour favoriser une plus large participation de la population. Le Gouvernement a engagé des consultants qui ont préparé en 1991 des études sur le partenariat et la participation. Des séminaires de réflexion sur les moyens d'y aboutir ont été organisés. Quelles que soient désormais les circonstances, le directivisme du passé est probablement révolu. Il est également probable que la participation ne se limitera plus à la pose de pierres aux endroits indiqués moyennant rémunération en espèces et en vivres. **Il ne semble donc pas exagéré de prévoir que la formule institutionnelle de l'ODESYPARANO sera transformée pour en faire une institution mieux adaptée aux exigences du développement de la région.**

VIABILITE

20. Les jugements différents portés sur le projet par l'Emprunteur, par la Banque et par l'OED se fondent sur des perspectives différentes quant à la **viabilité** des acquis et à la **diffusion** future des messages techniques. Il n'existe pratiquement pas de données sur la **viabilité** des réalisations du projet. Pratiquement aucune des recherches qui étaient prévues et qui auraient été susceptibles d'apporter une réponse n'a été entreprise; le système de suivi et d'évaluation a démarré avec sept ans de retard et n'a eu aucune efficacité. Certains aménagements des ravines semblent avoir résisté, mais d'autres ont souffert du pâturage. Le verdict sur la pérennité des seuils empierrés le long des courbes de niveau est plus incertain. Les pâturages améliorés n'ont généralement été sauvegardés que lorsqu'ils étaient clôturés. L'ODESYPARANO a indiqué à la mission d'achèvement que sur les 7.000 hectares de pâturages améliorés, seuls 1.330 hectares (19 %) subsistaient en 1990. Cette superficie s'est encore réduite depuis lors.

PROBLEMES ET ENSEIGNEMENTS

21. Diffusion technologique. Pour les optimistes, le projet, malgré ses problèmes est sur la bonne voie et ses messages techniques seront entendus; la patience s'impose au vu de la lente gestation et des risques prévus dans le rapport d'évaluation. L'évaluation rétrospective est moins optimiste. L'amélioration des méthodes de production végétale et animale qui a permis de stabiliser l'écosystème de Sedjenane ne s'étendra pas naturellement au reste de la région parce que les zones du projet présentaient des conditions écologiques particulières.

22. Les caractéristiques écologiques de Sedjenane sont en effet exceptionnelles. Ses habitants ont de tout temps été davantage éleveurs qu'agriculteurs, pratiquant l'élevage et cultivant du sorgho dans le lit de l'ancien lac intermittent de Sedjenane lorsque celui-ci s'asséchait au printemps. La conversion de ces paysans en producteurs laitiers, bien que lente, a impliqué des changements moins radicaux que pour le reste de la zone du projet, dont les habitants des collines vivent surtout de la culture du blé, de l'orge et du pois chiche tout en élevant des moutons. Dans les zones où les forêts sont encore abondantes, ils peuvent faire paître leurs troupeaux sur les terres forestières domaniales. Tant que cette source de fourrage demeurera disponible, l'amélioration des pâturages sera jugée moins urgente et les chances d'adhésion au changement de systèmes recommandé par le projet demeureront faibles.

23. Dans les zones où la forêt a disparu et où les cimes montagneuses sont dénudées, il n'y a plus de pâturages communaux que les éleveurs puissent utiliser. C'est dans ces zones que la collecte du lait commence à se développer. Nécessité faisant loi, lorsque les pâturages communaux sont détruits, l'élevage doit changer; et l'idée de pâturages améliorés sur le haut des versants montagneux pourrait être lentement acceptée.

24. Si la modification des systèmes de production animale promet d'être une entreprise ardue, combien plus difficile sera alors l'introduction, en production végétale, d'innovations sans modèle probant dans les environs, alors que, pour la production laitière, les paysans avaient l'exemple de Sedjenane! Les agriculteurs ne seront pas disposés à abandonner des terres de culture pour y aménager des seuils empierrés. Il n'existe pas encore de formule pour la mise en place durable de banquettes enherbées dans des conditions jugées acceptables par les agriculteurs. Le régime foncier de la zone du projet fait obstacle à la pratique du labour selon les courbes de niveau ou même dans le sens où la pente est la moins forte; en effet, chacun des héritiers d'une parcelle se voit attribuer une bande verticale étroite pour que chaque lopin soit représentatif des différents niveaux de fertilité et d'humidité de la parcelle. On ne dispose d'aucun système d'exploitation propice à la conservation des sols qui soit jugé acceptable par les paysans. Les perspectives de changements systémiques basés sur la conception originale du projet demeurent éloignées; elles restent tributaires d'expérimentations plus poussées qui devraient tenir compte des facteurs sociologiques. Pour résumer, les espoirs de modification des systèmes de production végétale et animale auraient été jugés irréalistes si les conditions écologiques particulières des microrégions du projet avaient été bien comprises.

25. L'action de la Banque et la conception du projet. Si l'on considère les huit années passées par la Banque à étudier le projet avant que le prêt n'entre en vigueur, le moins qu'on puisse dire est que la Banque n'a pas agi avec précipitation. Pourtant, comme mentionné précédemment, pendant cette longue période de préparation, les techniciens s'étaient montrés très réticents envers le projet. L'Emprunteur hésitait, pour sa part, à créer un nouvel organisme de gestion du projet. Néanmoins, il n'a pas été tenu compte de ces réserves car la Banque tout comme l'Emprunteur

souhaitaient un projet de développement rural axé sur la lutte contre la pauvreté, et le projet est passé à travers les mailles des différentes évaluations sans que l'on se préoccupe beaucoup des questions agricoles techniques.

26. Si l'enveloppe technique de base avait eu une audience même modeste, toutes les insuffisances auraient été oubliées. Mais tel n'a pas été le cas. Aujourd'hui, on peut dire que la Tunisie aurait gagné à ce que le projet se concentre sur l'infrastructure rurale, sur certains travaux de conservation des sols et sur la recherche opérationnelle afin d'étudier les modifications du système d'utilisation des terres qui soient acceptables par les agriculteurs. Cela aurait pu se faire à la moitié du coût effectif et sans que l'on ait à consacrer autant à une institution dont il est à présent difficile de réduire la taille. Compte tenu de ce qu'elle savait, ou pouvait entrevoir, pourquoi, en particulier, la Banque a-t-elle autant insisté sur la conception adoptée pour le projet? Premièrement, on espérait sincèrement que les modifications du régime d'utilisation des terres qui formaient la base du projet s'imposeraient peu à peu, qu'elles se révéleraient bénéfiques pour la population locale, qu'elles auraient une bonne rentabilité économique et qu'elles mettraient un terme à la destruction de l'écosystème de cette région du Nord-Ouest. Deuxièmement, la Banque avait des idées préconçues de ce que devait être un projet de développement rural intégré.

27. Les enseignements peuvent se résumer en quatre points :

- aussi louable que puisse être le désir d'atténuer la pauvreté d'une région, aucune amélioration durable n'est possible en l'absence d'enveloppe technologique éprouvée;
- lorsqu'on veut introduire des innovations technologiques, rien ne peut se substituer à une connaissance approfondie des conditions écologiques et agronomiques;
- pour que les agriculteurs se sentent partenaires à part entière, il faut leur proposer davantage que le versement d'une rémunération en contrepartie de l'accomplissement de tâches manuelles prescrites; et
- il est plus facile de fournir des équipements et services publics que d'amener les agriculteurs et les éleveurs à modifier leurs systèmes de production.

RAPPORT D'EVALUATION RETROSPECTIVE

TUNISIE

PROJET DE DEVELOPPEMENT RURAL DU NORD-OUEST (PRET 1997 - TUN)

I. CADRE DE REFERENCE

1.1 Dans son ensemble, le climat de la Tunisie est sec. La région du Nord bénéficie toutefois d'une pluviosité suffisante en hiver, ce qui, lorsque les sols possèdent de bonnes propriétés hydrosopiques, favorise les cultures. Le blé, l'orge et le pois chiche étaient cultivés dans les plaines plates du Nord de la Tunisie dès avant l'époque romaine. Avec la faible densité de la population des anciens temps, la culture sur les versants montagneux ne s'imposait pas; ceux-ci étaient recouverts de forêts. Avant et pendant l'occupation française, les puissants s'étaient assuré la jouissance des plaines agricoles; et ceux qui travaillaient sur ces vastes exploitations avaient été progressivement repoussés vers les régions montagneuses voisines où ils possédaient de minuscules exploitations et élevaient chèvres et moutons. Depuis l'accession de la Tunisie à l'indépendance, le régime foncier des grands domaines agricoles des plaines a été profondément modifié; d'abord transformés en coopératives, ils sont devenus propriétés d'Etat louées à différentes entités, mais toujours sous forme de vastes exploitations agricoles hautement mécanisées.

1.2 La forte croissance démographique s'est traduite par une augmentation rapide de la population des régions montagneuses, ce qui a entraîné une réduction de la superficie des fermes, désormais en deçà de la taille normalement nécessaire à une agriculture de subsistance. Presque toutes les terres agricoles sont soumises au régime foncier traditionnel, qui n'est pas reconnu par l'Etat; les droits des exploitants sont donc incertains et sont constamment la source de litiges. Les terres communales sont rares, ce qui explique leur dégradation. La plupart des forêts ont disparu; même lorsqu'elles sont protégées, les troupeaux y paissent et les repousses y sont rares. Dans ces conditions, les zones montagneuses qui ne peuvent déjà plus satisfaire les besoins de leur population se dégradent sans cesse davantage.

1.3 La tragédie écologique que connaît actuellement la région montagneuse du Nord-Ouest tunisien affecte la composante humaine de son écosystème. Les enquêtes réalisées révèlent que plus de la moitié du revenu des familles provient de l'embauche dans des projets de travaux publics et de petits emplois hors de la région; moins de la moitié du revenu est assurée par des activités agricoles ou d'élevage. Un désastre écologique est un désastre humain. Il est hors de doute que l'agriculture et l'élevage ne pourront répondre aux besoins de la population actuelle et future de cette région. L'exode rural est inévitable, et en fait souhaitable tant pour l'écosystème non humain que pour la population qui améliorerait son sort en quittant la région montagneuse du Nord-Ouest ¹. Cependant,

1. Le Gouvernement et la Banque ne sont pas de cet avis. L'un des objectifs du projet était en fait de ralentir cet exode rural et d'y mettre fin. Or, l'Audit est frappé par l'excédent considérable d'habitants par rapport à la capacité de la région à assurer la subsistance de sa population grâce aux produits de la terre ou à des activités non agricoles qui pourraient être raisonnablement envisagées. L'Audit ne voit aucune justification humaine à vouloir contraindre la population à la pauvreté rurale en tentant de la dissuader à s'assurer un emploi et un meilleur niveau de vie à Tunis ou à Rome.

même avec l'exode rural qui se poursuit, le patrimoine régional n'en continue pas moins à fournir à la population du Nord-Ouest des moyens partiels de subsistance grâce à l'agriculture et à l'élevage, mais il ne cesse de se dégrader. L'érosion et l'élimination des dernières poches forestières² ne sont que les signes les plus flagrants de cette dégradation. Plus grave et plus insidieuse est la dégradation des sols, des pâturages naturels et des forêts, provoquée par une exploitation excessive et inappropriée.

1.4 Le but du projet était d'inverser cette tendance séculaire de destruction écologique et d'appauvrissement humain.

II. CONCEPTION DU PROJET

2.1 La conception du projet a été un processus long et compliqué : six années et demie se sont écoulées entre la première mention du projet dans les dossiers de la Banque et son évaluation, et huit années jusqu'à l'entrée en vigueur du prêt. A première vue, cela pourrait suggérer une prudence méritoire et un désir de comprendre les problèmes de la région, de veiller à ce que les meilleures solutions à ces problèmes soient intégrées dans le projet, et de prendre toutes les dispositions administratives nécessaires à la bonne exécution des tâches avec la pleine participation de la population. Effectivement, c'était l'une des causes des lenteurs de l'identification et de la préparation du projet, mais ce n'était pas la seule.

2.2 Au niveau de la Banque, le PDRNO a commencé par l'examen, au début de 1974, du volumineux rapport de préparation du Projet de développement rural du centre de la Tunisie, établi par le CNEA (service autonome relevant du Ministère de l'agriculture) qui bénéficiait à l'époque d'une assistance technique de la FAO. Le projet pour le centre de la Tunisie n'a pas obtenu de financement de la Banque mais a incité le Ministère des finances à demander une assistance de la Banque pour la planification du développement rural du Nord-Ouest, plus précisément des régions administratives (gouvernorats) de Jendouba, Béja, Le Kef et Siliana. Le processus a débuté par deux missions effectuées en septembre 1974 et février-mars 1975 par une équipe pluridisciplinaire complète de la Banque, placée sous la responsabilité d'un spécialiste chevronné de la planification agricole. Le dernier jour de la seconde mission, il est apparu, lors d'une réunion avec le Ministre du Plan, que la Banque avait mal interprété la requête du Gouvernement tunisien. Le rapport de fin de mission (daté du 25 mars 1975) dit ceci :

« Le Ministre du Plan... a clairement indiqué n'être pas intéressé par un plan de développement régional. « Il veut » des possibilités de projets concrets, de projets intégrés tels ceux de Sedjenane ou du Centre tunisien. »

Ainsi apparaissait déjà l'une des principales tensions dans la mise au point du projet. Le rapport disait encore :

2. Actuellement, les forêts couvrent 18 % de la superficie du Nord-Ouest; pour la plupart, ces forêts appartiennent à l'Etat et sont protégées. Leur niveau de dégradation est variable, allant de plantations intactes à des « forêts » de broussailles où les arbres sont inexistantes.

« ...le Ministre a déclaré ne pas être vraiment intéressé, à ce stade, par la mise en valeur des régions de collines et de montagnes de Beja et Jendouba aux potentialités limitées reconnues, se signalant par une très forte pression des hommes et du bétail sur les ressources en terre disponibles. Par contre, il était d'avis que des projets intégrés seraient souhaitables pour utiliser efficacement les ressources des trois périmètres irrigués publics de la plaine de la Medjerda, dans le gouvernorat de Jendouba. »

La Banque voulait aider des groupes de population qui faisaient partie des 40 % les plus pauvres. Le Ministère tunisien du Plan voulait des projets de développement susceptibles de mobiliser des financements extérieurs, et pensait pour cela à des opérations d'extension et/ou de réhabilitation des périmètres irrigués des plaines du Nord-Ouest.

2.3 A la fin de 1977, la Banque a appris que le Ministère du Plan préparait une monographie de la région. En **mai 1978**, une mission de la Banque put constater que le projet « n'était pas encore délimité », que certaines de ses composantes restaient « encore vagues » et que le fonctionnaire du Plan responsable de la préparation du projet « ne paraissait pas très au fait des principes du développement rural et semblait plutôt mal à l'aise dans ses fonctions ». En outre, le **Ministère de l'agriculture n'avait toujours pas été associé à cette entreprise**. En fait, le Ministère de l'agriculture avait exprimé ses réserves quant au financement par la Banque de projets de développement rural. Rappelant les expériences passées et le refus de la Banque de financer des projets de développement rural, y compris le projet du centre de la Tunisie, finalement pris financièrement en charge par l'aide bilatérale, il considérait que de chercher à s'aligner sur « l'approche sophistiquée » de la Banque en matière de développement rural et de satisfaire à ses « nombreuses conditionnalités » était une perte de temps³. Les discussions ont néanmoins été poursuivies dans l'espoir, comme l'avait indiqué le Directeur des programmes de la Banque en octobre 1978, que le projet se révélerait éventuellement être le type de projet de développement rural auquel aspiraient de longue date la Tunisie et la Banque.

2.4 Si l'on s'en réfère aux dossiers, ces aspirations étaient essentiellement le fait du Ministère du Plan et du Département des programmes de la Banque, et non du Ministère de l'agriculture et de la Division de l'agriculture de la Banque. Mais, sur le terrain, le Ministère de l'agriculture commençait à se montrer actif, principalement par le canal du CNEA. Les représentants de la Banque se plaignaient du CNEA et ont continué à s'en plaindre jusqu'à l'évaluation de septembre 1980, lui reprochant la qualité médiocre de ses travaux, l'absence de concept clair du projet, la non-intégration de ses différentes composantes et le manque d'attention accordée à la gestion de l'exécution du projet. Dès le départ avait été admise l'idée que la préparation du projet serait confiée au CNEA, appuyé par des missions de courte durée du Programme de coopération FAO/BIRD. La très longue période de préparation a été marquée par la visite d'un grand nombre de missions de la Banque et du Programme de coopération FAO/BIRD avec un nombre non moins élevé de spécialistes différents. Ce qui était destiné à aider le CNEA n'a pas toujours été considéré comme tel par ce dernier.

2.5 L'examen du projet par la Banque a traîné en longueur et a donné lieu à de nombreuses contestations. C'est ainsi que l'un des consultants ayant assisté à la réunion d'examen du rapport sous « couverture jaune » en a donné la description suivante : « réunion exceptionnellement longue et

3. Rapport de fin de mission du 15 mai 1978.

nombreuse » où « l'on a passé beaucoup de temps (quelque trois heures) à discuter des aspects institutionnels et des questions de présentation, et ce n'est qu'une fois l'assistance lassée et irritée, que l'on a pu passer à l'examen de la conception interne du projet »⁴. Pourquoi?

2.6 Pléthore de donateurs. Rétrospectivement, il est possible de se rendre compte que le CNEA et le personnel de la Banque impliqué se heurtaient à une situation intrinsèquement difficile et à des attentes conflictuelles. La **pléthore de projets exécutés dans la région grâce à l'aide de multiples donateurs** n'était pas la moindre des sources de confusion. A cet égard, la place d'honneur revient à GTZ qui s'employait depuis 1975 à convaincre les producteurs de se regrouper, de clôturer et d'améliorer leurs pâturages, d'adapter leur cheptel à la capacité de charge et d'apporter d'autres améliorations encore à leur système de production laitière. Cette formule a fini par devenir un des leitmotivs du projet, mais quel lien établir entre le projet GTZ et le PDRNO? La région faisait également l'objet de projets FAO/SIDA, USAID, BAfD et Pays-Bas/BPDA, dont certains en étaient au stade des études, sans compter les projets de la Banque mondiale. Très vite, la préparation s'est heurtée à des difficultés dues à la promotion par le FIDA d'un projet de développement rural dans la région. Selon un mémorandum⁵ de la Banque, plusieurs ministres avaient exprimé leur désapprobation devant les efforts du FIDA pour implanter son propre projet dans la région du Nord-Ouest — « hisser son drapeau » — et avaient souhaité que le FIDA et la Banque unissent leurs efforts avec ceux de l'Allemagne, du programme FAO/SIDA et de l'USAID. Comme de coutume, la Tunisie ne manquait pas de donateurs intéressés, mais le problème était d'assurer leur coordination. L'un des fonctionnaires de la Banque⁶ a même fait remarquer que le projet FIDA envisagé pour Le Kef et Siliana faisait **totale**ment double emploi avec les projets financés par la Banque (Crédits II et III à l'agriculture et Routes rurales.)

2.7 Mais, bien que cela fût déjà un problème difficile, la coordination d'organismes extérieurs dont les domaines de compétence et les objectifs se chevauchaient n'était pas la seule difficulté du CNEA (ni des nombreux visiteurs du programme de coopération FAO/BIRD et de la Banque venus le conseiller à l'occasion de courtes visites). Trois autres grands problèmes étaient venus s'y ajouter : quelle devait être la zone du projet? Le projet devait-il se composer de sous-projets « ponctuels » ou former une opération « intégrée » axée sur la lutte contre la pauvreté? Quelle administration fallait-il charger de son exécution?

2.8 Limites territoriales du projet. A l'origine, le Ministère du Plan avait proposé que le projet couvre quatre gouvernorats. Dès 1974, la mission de Wilde suggérait de concentrer l'action sur Béja et Jendouba, notamment à cause de la concurrence de trop nombreux autres projets dans les régions du Kef et de Siliana. Au moment du redémarrage des activités d'identification en 1977-78, les équipes du CNEA et de la Banque n'ignoraient pas l'intention du FIDA d'implanter un projet dans la région du Kef et, éventuellement, de Siliana (faisant précédemment partie du Kef). Or, au cas où le FIDA et la BIRD en viendraient tous deux à financer des actions de développement rural dans le Nord-Ouest, comment définir leurs rôles respectifs? Le FIDA ne semblant pas disposé à financer

4. Mémorandum interne du 13 février 1981.

5. Mémorandum interne du 10 janvier 1980.

6. Mémorandum interne du 26 octobre 1979.

des opérations conjointement avec la Banque ⁷, les deux institutions allaient-elles financer des opérations similaires dans deux zones adjacentes? Le CNEA s'efforçait de trouver une solution qui puisse satisfaire les deux donateurs quand, en fin de compte, ceux-ci ont décidé de financer des opérations tout à fait différentes dans des zones adjacentes. Toutefois, la Banque ne s'est limitée aux régions de Béja et Jendouba qu'après la présentation du cinquième projet du 11 juillet 1980, bien que cette option ait été discutée en 1974 et évoquée dans les premières fiches du projet. L'une des raisons en était la volonté du Gouvernement d'exécuter des projets d'irrigation dans la région de Siliana.

2.9 Projet ponctuel ou intégré? Malgré la demande initiale du Gouvernement en faveur d'un plan de développement rural et régional, même le Ministère du Plan songeait dès le départ à des projets spécifiques pour la région. Très tôt, le Gouvernement en a proposé cinq qui avaient été identifiés et partiellement préparés : de petits projets d'irrigation à Siliana; la protection du bassin versant pour ralentir l'érosion et l'envasement du réservoir de Sidi Salem (également financé par la Banque); l'extension de l'opération d'amélioration des pâturages lancée à l'initiative de l'Allemagne pour la production laitière de la zone de Sedjenane à celles de Kroumirie et de Mogods ⁸; un centre semencier céréalière; et l'amélioration du port de pêche de Tabarka. Les difficultés rencontrées tout au long de la préparation du projet peuvent être en grande partie attribuées aux efforts de la Banque pour rendre ces propositions conformes à sa conception d'un projet rural de développement intégré. En premier lieu, la Banque a persuadé la Tunisie que les travaux au port de Tabarka se situaient hors du cadre du projet envisagé et pourraient être financés au titre d'un prêt distinct. Ensuite, la Banque et le Programme de coopération FAO/BIRD ont éliminé les projets d'aménagement des périmètres irrigués de Siliana à cause de leurs coûts unitaires élevés (12.000 dollars/ha) et de leur faible taux de rentabilité économique (2 %) ⁹. Le centre semencier, pour lequel on ne disposait, de toute manière, d'aucune étude de faisabilité adéquate, a été transféré au prêt envisagé pour les installations de stockage de grains.

2.10 Mais les deux projets restants n'entraient pas dans le cadre d'une approche intégrée, étant trop strictement axés l'un sur l'amélioration des pâturages (Kroumirie-Mogods) et l'autre sur la lutte contre l'érosion (bassin versant de Sidi Salem) ¹⁰. Cela avait été clairement dit dès octobre 1978 dans un rapport de fin de mission du Programme de coopération FAO/BIRD et dès novembre dans la première note de présentation du projet par la Banque. Il avait alors été demandé au CNEA, avec l'aide du Programme de coopération FAO/BIRD, de revoir les propositions

7. Les dossiers révèlent amplement que le FIDA et la BIRD se sont périodiquement communiqué leurs intentions. Il n'est pas évident qu'ils aient cherché à collaborer.

8. Ce sont des « agences », c'est-à-dire des subdivisions des « gouvernorats ».

9. Le Gouvernement est intervenu trop tard dans sa proposition visant à remplacer ces projets par l'aménagement d'un autre périmètre irrigué à Siliana grâce au rehaussement du barrage de Lakhmes et à l'accroissement de sa capacité d'irrigation. Concernant la rentabilité économique de la proposition initiale d'aménagement des périmètres irrigués de Siliana, le taux de 2 % est une estimation de la Banque (voir « Project Brief » #4 du 29 février 1980). Le CNEA estimait ce taux à 8 %.

10. Il y a des raisons de penser qu'en tout état de cause la réduction de l'érosion en amont de Sidi Salem n'offrait pas un attrait économique évident. Le volume d'eau morte emmagasinée par le réservoir est très élevé et la concentration de sédiments n'aura d'impact sur les avantages du barrage qu'après le remplissage du réservoir. Les sédiments charriés par les « oueds » Tessab et Zerga rempliraient ce réservoir à raison de 0,5 % par an. En conséquence, un arrêt de l'érosion en amont n'aurait qu'une incidence à long terme et très lente sur la valeur économique du barrage.

Kroumirie-Mogods et Sidi Salem pour les « intégrer », en y ajoutant d'autres activités : foresterie, aménagement de lacs collinaires, développement des productions végétales, crédit agricole, construction d'écoles, routes d'accès et approvisionnement en eau des villages.

2.11 Aspects institutionnels. Enfin, le CNEA a eu fort à faire pour décider de l'organisme d'exécution du projet. En 1978, le programme de coopération FAO/BIRD s'était plaint du manque d'attention du CNEA pour les aspects institutionnels. Le CNEA proposait de confier l'exécution du projet au Service de l'élevage, à charge pour ce dernier d'assurer la coordination nécessaire avec les autres services. Le Gouvernement avait dit souhaiter ne pas créer de nouveaux services, ce qui fut réitéré à une mission du Département des programmes de la Banque en mars 1980¹¹. La Banque a néanmoins insisté en juillet 1980 pour que soit créé un office autonome, conférant ainsi un caractère prophétique aux craintes exprimées auparavant par le Ministre de l'agriculture au sujet de la « sophistication » et des « nombreuses exigences » des projets de développement rural de la Banque, alors que les donateurs bilatéraux étaient plus disposés à faire preuve de souplesse.

2.12 C'est finalement la conservation des sols qui est devenue l'élément technique essentiel du projet. On devait planter une ceinture forestière en pourtour du réservoir, avec des dispositifs de lutte contre le ravinement et des plantations dans les ravines à mi-versant et des travaux de reboisement dans la partie la plus élevée. L'exemple des réussites du projet laitier de Sedjenane grâce à la clôture et à l'amélioration des pâturages devait faire « tache d'huile » et gagner le reste de la région montagneuse. Ces initiatives « ponctuelles » seraient élargies pour former un projet intégré en amenant les agriculteurs/éleveurs à modifier leur mode de production : concentration et intensification des cultures sur les pentes les plus douces et labours le long des courbes de niveau; abandon des cultures en faveur de pâturages améliorés à mi-pente; et reboisement des sommets. Comme certains de ces changements radicaux ne présenteraient pas d'avantages à court terme évidents pour les bénéficiaires sans ressources, on « adoucirait le remède » en offrant certains services publics dont la population de la région n'avait que très peu profité jusque-là : écoles, routes, eau potable, services d'appui à l'agriculture et à l'élevage, crédit institutionnel, et nombreuses possibilités d'embauche dans des projets de travaux publics à proximité de leurs douars.

2.13 Pour l'essentiel, les évaluations de la Banque ont porté sur des aspects autres que les questions agricoles ou sociologiques : la durée du financement devait-elle être de quatre, cinq ou six ans; comment devait se calculer le taux de rentabilité économique et était-il adéquat, etc. Le Département de l'agriculture a néanmoins soulevé certaines questions relatives à la faisabilité technique des éléments prévus au niveau des exploitations. Lors de l'examen de l'un des mémorandums de décision, le 4 novembre 1980, le représentant de ce Département a fait le commentaire suivant :

La conception du projet est censée reposer sur l'expérience d'un projet allemand d'assistance technique dans la région. La question essentielle est de savoir s'il est possible, à partir de cette expérience, d'extrapoler à un projet d'une telle dimension.

La « complexité » et la « résistance des agriculteurs » ont été soulignées. La question de la participation et le danger d'un manque de participation ont fait l'objet de débats prolongés. La réaction de la Banque fut d'admettre les risques du projet et d'en réduire la durée de six à cinq ans.

11. Voir rapport de fin de mission du 10 mars 1980.

En février 1981, lors de l'examen du rapport sous « couverture jaune », le Département de l'agriculture était toujours préoccupé par les taux de rentabilité, le calendrier et les risques du projet. Concernant le fond de la proposition, il était d'avis que les modifications proposées des systèmes de production étaient radicales et « seulement imparfaitement adaptées aux conditions locales ». En réitérant ses doutes sur la validité de l'enveloppe technique au niveau de l'exploitation, le Département de l'agriculture ne faisait que traduire les doutes de la division régionale de l'agriculture qui avait toujours fait preuve de réticence envers l'enthousiasme du Département des programmes pour ce projet ¹². Le caractère inachevé de la préparation est également brièvement dévoilé dans les dossiers du projet avec un commentaire sur la composante « construction de routes », qui indique que la planification de cette composante est nettement en avance sur celle des autres composantes ¹³.

2.14 Faisant abstraction de ces réserves, le Département de l'agriculture jugea, à propos du dossier du Comité des prêts que :

« les propositions techniques ont été testées de manière exhaustive pendant quelques six années par les projets Sedjenane et Béja; par ailleurs, le souhait exprimé par la population de pouvoir continuer à avoir accès à cette technologie laisse entrevoir pour l'avenir des taux d'adhésion bien plus importants que ce que l'on pourrait autrement espérer ¹⁴ ».

Malgré cet optimisme rhétorique, l'analyse économique du rapport d'évaluation est admirablement réaliste et réservée. Le projet devait démarrer lentement pour atteindre sa vitesse de croisière et convaincre les agriculteurs de modifier leurs systèmes d'exploitation. Si le projet devait être abandonné après les cinq premières années de financement bénéficiant du prêt de la Banque, son taux de rentabilité économique le plus probable devait être de 7 %. Mais cette tranche de cinq années faisait partie d'un programme de 15 ans, et si ce programme arrivait à terme, le taux de rentabilité économique devait atteindre 16 %. Le rapport d'évaluation conclut :

« Le programme de développement < sic > comporte des risques. La tâche principale du système de suivi et d'évaluation sera d'observer le mouvement des avantages afin de pouvoir procéder à une réduction des coûts et/ou à un changement de tactique au cas où ces avantages se situeraient en deçà des prévisions, afin de maintenir le taux de rentabilité du Programme au-dessus du seuil de 10 % ¹⁵ ».

2.15 Le prêt de 24 millions de dollars destiné à couvrir 39 % des coûts du projet a été négocié en avril 1981, approuvé par le Conseil en mai et signé en juillet. Le Gouvernement s'est montré réticent à autoriser la création d'un office autonome (ODESYPARO — Office pour le développement sylvopastoral du Nord-Ouest) et le charger de l'exécution du projet, de même qu'à entériner les documents juridiques. De ce fait, l'entrée en vigueur n'eut lieu qu'en mars 1982, soit avec un retard de 10 mois. Les autres financements de ce projet, d'un coût total de 61,5 millions

12. Sur la base d'entrevues avec le personnel de la division de l'agriculture. Ces réserves n'apparaissent pas de manière explicite dans le dossier du projet mais on peut déduire qu'elles existent, vu l'absence de soutien.

13. Mémoire interne du 3 mars 1981.

14. Mémoire interne du 17 février 1981.

15. Rapport d'évaluation, par. 7.15, p. 47.

de dollars, devaient être assurés par le Gouvernement (51 %, soit l'équivalent de 31,5 millions de dollars, dont 3 % ou 1,2 million de dinars en rations alimentaires du PAM distribuées aux participants), par les participants (7 % ou l'équivalent de 4,3 millions de dollars) et par l'assistance technique allemande GTZ (3 % ou l'équivalent de 1,7 million de dollars) ¹⁶.

2.16 La présentation du rapport d'évaluation de la Banque a été exceptionnellement explicite, précisant clairement que ce projet de 61,5 millions de dollars ne constituait que la première tranche de cinq années d'un programme d'une durée effective de 15 ans. La présentation a débuté par celle du programme de 15 années, ses coûts, son calendrier des travaux, ses besoins en personnel et autres données du même ordre. Il était ainsi explicitement reconnu que la première phase du projet de cinq années serait lourdement grevée de coûts d'établissement qui pourraient être réduits par la suite. Ces coûts devaient couvrir les frais de création de l'ODESYANO, l'assistance technique, les routes d'accès, l'opération de « séduction » de la population rurale (eau potable, écoles, services de vulgarisation, facilités de crédit et fourniture d'intrants) et des études. Durant les phases ultérieures, il serait possible d'accroître les dotations pour la conservation des sols, le reboisement et le développement de la production laitière. Cette répartition des coûts entre le projet de cinq années et le programme de 15 années est mise en évidence dans le tableau ci-après :

<u>Composante</u>	<u>Part des coûts</u>	
	<u>Projet de 5 années</u>	<u>Programme de 15 années</u>
Conservation des sols et pâturages	13 %	25 %
Foresterie, petits peuplements forestiers	15 %	18 %
Développement de l'élevage	5 %	10,5 %
Equipement agricole	7 %	12 %
Recherche agricole	1 %	1 %
Gestion; planification, suivi et évaluation, fonctionnement général	12 %	6 %
Assistance technique étrangère	7 %	1,5 %
Routes	12 %	6 %
Eau potable	3 %	2 %
Ecoles	2 %	1 %
Vulgarisation, fourniture d'intrants, crédit	21 %	14 %
Etudes	2 %	0 %

16. Comme l'indique le PAM dans la Pièce jointe 1, son projet Tunisie 2582 « Développement intégré du Nord-Ouest » a fourni des denrées alimentaires d'une valeur estimée à 15 millions de dollars. Il recouvrait la zone du projet que la Banque mondiale appelle le Projet de développement rural du Nord-Ouest - PDRNO (objet de la présente évaluation), de même que d'autres zones, dont celle du projet FIDA auquel il a été fait allusion au paragraphe 2.8. Le montant de 1,2 million de dinars représente la valeur, estimée par l'ODESYANO, des rations alimentaires distribuées par le PAM dans la région du PDRNO, en se fondant sur les estimations du PAM.

L'assistance technique accordée par le GTZ au PDRNO s'inscrivait elle aussi dans un effort plus large entrepris au nord-ouest de la Tunisie, qui englobait également le projet parallèle de Sedjenane, lequel est à l'origine du PDRNO et du projet Clairières forestières dont le siège est à Aïn Draham.

Faisant preuve d'un réalisme méritoire, le rapport d'évaluation reconnaît à la fois que la totalité du programme est risqué et que la rentabilité de la première phase de cinq années n'atteindra un niveau acceptable que sous réserve d'être suivie du reste du programme.

III. EXECUTION

3.1 Le RAP (par. 5.01, p. 5) donne l'impression d'un démarrage rapide après l'entrée en vigueur; en effet, il indique que

« ...diverses activités du projet ont été lancées et financées pendant l'exercice 81, étant donné l'autorisation d'un financement rétroactif pour la période antérieure à la signature du prêt. L'ODESYANO est intervenu avec diligence dans la construction de l'infrastructure du projet et le recrutement du personnel initial ».

Toutefois, les décaissements n'ont été effectués qu'à partir du dernier trimestre de 1982 (RAP, Tableau 3A, p. 31). Les quatre missions de supervision préalables à ces décaissements indiquaient toutes que le projet ne se heurtait à aucune difficulté, à l'exception de quelques problèmes sans conséquence. Après un important décaissement de 2,1 millions de dollars durant le premier trimestre de 1983, la moyenne des décaissements a été de 43 % des projections de l'évaluation pour le reste de la période de décaissement qui s'est terminée à la mi-1987.

3.2 Il est difficile de situer à quel moment exact il est apparu que le projet se heurtait à de graves difficultés. Il n'y a pas de rapport de supervision sur le formulaire 590 dans les dossiers pour la mission classée #5 par le RAP et effectuée en février 1983¹⁷. Dans un mémorandum du mois d'avril, l'agrostologue qui avait participé à la mission, signale d'importants dépassements des coûts unitaires pour l'établissement des pâturages, la construction des routes et d'autres interventions du projet, qui ont remis en question les avantages économiques des impacts du projet. Une mission de supervision, composée de quatre personnes, a été effectuée en juin 1983, mais aucun rapport de cette mission ne figure au dossier. Le Tableau 8B du RAP indique que, sous la rubrique consacrée aux problèmes rencontrés par le projet, cette sixième mission de supervision a attribué la valeur « 2 » (problèmes modérés) tandis que la mission suivante prétend que la mission No 6 avait attribué la valeur « 1 » (par de problèmes ou problèmes insignifiants). Ce n'est qu'à l'occasion de la septième mission de supervision de février 1984 que le RAP et les dossiers admettent l'existence de problèmes modérés relatifs à la gestion, aux coûts projetés, au respect des conditions, à l'établissement des rapports, aux avantages escomptés et au taux de rentabilité. Le rapport figure également au dossier.

3.3 A partir de février 1984, les dossiers de supervision sont complets à l'exception de celui de la douzième mission de mars 1987 qui ne contient pas le Formulaire 590. Comme le montre le Tableau 8, pendant deux années et demie, c'est-à-dire jusqu'en octobre 1986, la Banque a consacré peu de ressources à la supervision. Pendant cette période, il est précisé que le projet n'a pas ou peu de problèmes, et l'identification de ces problèmes demeure vague malgré une mention concernant la gestion et la passation des marchés. A partir d'octobre 1986, et avec l'arrivée d'un nouveau chef de

17. Tableau 8B, p. 31.

projet, les notes attribuées au projet par les missions de supervision se détériorent, dénotant principalement de « graves problèmes ». La majorité de ces derniers rapports de supervision est particulièrement sévère pour la gestion du projet et très pessimiste quant à l'impact que ses activités pourraient avoir sur le développement. La dernière mission de supervision, de février 1989, a estimé qu'il se posait de graves problèmes à cet égard. Comment en est-on arrivé là?

3.4 Les informations qu'a pu recueillir l'Audit corroborent en général les comptes rendus du RAP. L'ODESYANO a souffert de changements trop fréquents de responsables, dont certains se sont avérés faibles. Le gel des recrutements imposé par le Gouvernement en 1984 a affecté l'ODESYANO qui a surtout manqué de techniciens de terrain au moment précis où il en avait besoin. A l'opposé, le personnel administratif était pléthorique; pour sa part, le RAP souligne l'excès de centralisation de l'autorité et le pourcentage trop élevé de personnel administratif (par. 5.01(b), p. 6). En tout état de cause, chacun des cinq gouvernorats, dont une partie du territoire était couvert par l'Office, réclamait des interventions dans certains de ses douars. Cette pression politique amena l'ODESYANO, malgré la faiblesse de ses équipes techniques de terrain, à étendre rapidement sa couverture, mais de façon superficielle. La qualité technique en a souffert; et la participation en a souffert.

3.5 Un technicien étranger recruté grâce au prêt a élaboré un système de suivi et d'évaluation excessivement minutieux, nécessitant une collecte onéreuse de données d'importance douteuse. L'ODESYANO a éprouvé des difficultés à mettre ce système en application et n'en voyait pas vraiment l'utilité. Le suivi et l'évaluation ont pour ainsi dire été inopérants pendant les sept premières années du projet et leur utilité après cette période est remise en question.

3.6 Ce compte rendu des difficultés de l'ODESYANO, à quoi s'ajoutent les appréciations plutôt négatives des dernières supervisions et l'annulation de 31,5 % du prêt pourraient amener le lecteur à anticiper un faible impact positif du projet. Or, comme le démontrent les sections qui suivent, tel n'est pas le cas. L'ODESYANO a obtenu certains résultats très positifs. Néanmoins, la Banque était également fondée d'émettre des doutes durant la procédure d'examen et d'attirer l'attention sur les risques du projet dans le rapport d'évaluation. Dans les domaines essentiels, le projet n'est même pas parvenu à atteindre les modestes objectifs prévus lors de l'évaluation.

IV. IMPACT

4.1 Le contraste entre les réussites et les échecs du projet est flagrant et ressort très nettement malgré le peu de fiabilité des données¹⁸. Premièrement, les ouvrages sur les terres domaniales ont été une réussite; deuxièmement, les ouvrages sur les terres privées, bien que réalisés,

18. Le RAP signale les graves insuffisances de données quantifiées ou quantifiables (par. 6.02(a), p. 7). Il note également des différences notables entre les données communiquées aux missions de supervision, les données collectées par le CNEA pour la préparation d'un rapport d'achèvement et d'impact destiné à l'Office (1990), et les données communiquées à la mission chargée du rapport d'achèvement du projet. Les lacunes au niveau des données de l'ODESYANO signalées par le RAP sont confirmées par l'Audit. Même en 1992, le système de suivi et d'évaluation de l'ODESYANO n'était pas en mesure de fournir des données utiles. La communication de données par le service du budget de l'ODESYANO était nettement meilleure. En bref, les données relatives aux constructions réalisées n'inspirent pas toujours confiance. Quant à l'information sur l'impact de ces réalisations et leur durabilité, elle est pratiquement inexistante.

n'ont dans de nombreux cas pas été durables; troisièmement, à quelques exceptions près, les tentatives pour introduire un changement dans les systèmes de production agricole et animale ont échoué.

4.2 **Premièrement, bon résultat de l'ODESYPANO dans l'exécution de travaux en régie pour la construction d'installations publiques sur les terres domaniales.** Dans certains cas, les coûts unitaires ont été supérieurs aux estimations de l'évaluation, ce qui ne saurait vraiment choquer, mais la construction d'écoles, de systèmes d'approvisionnement en eau potable, de stations de collecte du lait, et de routes d'accès aux douars a été achevée. La proportion des salles de classe construite correspond aux deux tiers des objectifs du rapport d'évaluation. Pendant l'exécution du projet, l'ODESYPANO a apporté des modifications fort judicieuses au système proposé d'approvisionnement en eau, remplaçant le nombre trop limité de points d'eau, d'un coût élevé, par un plus grand nombre d'installations économiquement beaucoup plus rentables. Au total, il a été construit 12 fois plus de points d'eau que prévu, pour la plus grande satisfaction de la population. Les forêts sur les terres domaniales, et notamment la ceinture forestière autour du réservoir de Sidi Salem ¹⁹, ont été plantées et ont généralement bien poussé. (Dans l'ensemble, le taux de plantation de forêt n'a pas atteint la moitié des superficies prévues.) ²⁰ La construction de routes d'accès se situe à 62 % des objectifs, mais les routes réalisées ont profondément modifié les conditions de vie dans les douars dont l'accès au monde extérieur s'est amélioré. Pour conclure, on peut affirmer que, grâce à l'ODESYPANO, cette zone démunie et montagneuse, exclue pendant des millénaires, a enfin eu sa part des bienfaits des services publics.

4.3 **Deuxièmement, dans l'exécution de travaux en régie sur les terres privées, beaucoup d'ouvrages ont été construits, mais avec des résultats mitigés en matière de développement.** Le RAP (Tableau 4, p. 23 et par ordre décroissant du niveau de réalisation des objectifs) indique un dépassement des objectifs de deux fois et demie pour le blocage des ravines et la plantation sur diguettes; la réalisation des objectifs dans la lutte contre l'érosion — principalement par la confection de terrasses empierrées le long des courbes de niveau; la réalisation d'un quart des objectifs dans l'amélioration des pâturages, bien que l'on prétende avoir atteint le chiffre élevé de 7.000 ha, et peu de plantations d'arbres sur les terres privées. Le RAP explique à ce propos que cette activité sur les terres privées n'a pas bénéficié d'un accueil favorable : les producteurs sont peu intéressés par les plantations d'arbres; les parcelles sont fortement morcelées en petits lopins; les agriculteurs considèrent que toute la superficie disponible doit être utilisée pour d'autres productions; enfin, la vulgarisation agricole a éventuellement pu être insuffisante (par. 6.02(a), p. 8).

19. Sans avoir de données chiffrées, l'Audit se demande si la plantation de cette gracieuse ceinture forestière autour du réservoir de Sidi Salem était un bon investissement. La partie plate de cette zone, où les arbres poussent le mieux, convient également à d'autres usages de plus haute valeur. Les enseignements à tirer des actions de lutte contre le dépôt de sédiments dans les réservoirs démontrent qu'il est préférable de commencer les interventions dans la partie amont des bassins versants, d'où proviennent les sédiments. Bien évidemment, le projet avait l'intention d'agir ainsi, mais il a généralement échoué (voir plus loin). S'il n'avait pas échoué, quelle aurait été l'utilité de la ceinture forestière?

20. 46 % si l'on se réfère au Tableau 4, p. 23, qui compare les estimations du rapport d'évaluation pour les premières sept années prévues avec les chiffres effectifs de ces sept années. Le texte du RAP donne une impression erronée (par. 6.02(a), p. 8) en comparant les plantations effectuées jusqu'en l'an sept du projet (4.200 ha contre 4.324 ha dans le tableau) avec l'objectif du programme de 15 années indiqué dans le rapport d'évaluation (22.000 ha), d'où la fausse impression que seulement 21 % de l'objectif a été atteint.

4.4 L'acceptation hésitante de ces quatre types d'intervention est peut-être fondée. L'acceptation est en relation inverse des perturbations occasionnées dans le système de production. La lutte contre le ravinement n'entrave pas le déroulement des opérations agricoles car les ravines sont de toutes façons incultivables (et constituent une menace évidente de perte supplémentaire de terre agricole). Les propriétaires ne se sont donc pas opposés aux travaux de lutte contre le ravinement effectués sur leurs terres avec les deniers de l'Etat. Par contre, ils ont été hostiles à toutes les autres mesures, et principalement à la conversion de leurs terres en petits peuplements forestiers, aussi pentues, et dégradées, et sujettes à l'érosion soient-elles, jugeant qu'elles pouvaient toujours porter une culture. Les terrasses empierrées le long de courbes de niveau n'ont jamais été confectionnées sur des terres cultivées, mais uniquement sur des terres abandonnées ou de pâture, qui deviennent cultivables une fois épierrées. Concernant la résistance à l'amélioration des pâturages, une explication s'impose; pour l'utilisateur du pâturage, cette opération ne se traduit pas par un gain net, car l'augmentation future de la capacité de charge exige le renoncement à l'utilisation de la parcelle pendant la période d'amélioration, un sacrifice que les éleveurs pauvres peuvent difficilement accepter. (A noter en outre la complexité des régimes fonciers et des droits d'utilisation des terres et l'incertitude quant au bénéficiaire réel de l'amélioration du pâturage.)

4.5 On ne dispose de pratiquement aucune donnée sur la pérennité de ces aménagements. L'Audit a constaté qu'une superficie importante reboisée, de nombreuses ravines corrigées par des dispositifs de blocage et des méthodes d'enherbement, demeuraient en place après plusieurs années. Le verdict est moins certain en ce qui concerne les seuils empierrés le long des courbes de niveau. Quant à l'amélioration des pâturages, elle n'a pas été durable dans la plupart des cas. L'ODESYPARANO a indiqué à la mission chargée du rapport d'achèvement qu'en 1990, on ne comptait que 1.330 ha (19 %) sur le chiffre merveilleusement rond de 7.000 ha prétendument améliorés. L'Audit a été conduit aux douars modèles améliorés qui avaient été les mieux traités; tout ce qui y avait été aménagé subsistait, à l'exception des pâturages améliorés, retournés en général à leur état initial, c'est-à-dire à celui des pâturages voisins non traités. L'ODESYPARANO a pu montrer à l'Audit quelques pâturages améliorés encore intacts; tous étaient clôturés.

4.6 Le manque d'information sur l'efficacité de ces mesures d'amélioration des bassins versants est regrettable. Comme indiqué au paragraphe 3.5 ci-dessus, le système de suivi et d'évaluation a été inexistant durant les sept premières années du projet et n'a pas vraiment été utile depuis qu'il est opérationnel. Sur le prêt, un montant de 500.000 dollars avait été affecté à la recherche, dont 1.000 dollars ont été décaissés. Le rapport d'évaluation prévoyait une enveloppe de 700.000 dollars pour la recherche, qui n'a reçu que 22.000 dollars²¹. Ce manque d'intérêt des responsables de l'ODESYPARANO pour le suivi, l'évaluation et la recherche, compréhensible en un certain sens, s'avère particulièrement regrettable pour la conservation des sols et les travaux d'aménagement des bassins versants, car le personnel de l'ODESYPARANO souhaitait mener à bien cette recherche et l'a même entreprise à petite échelle, malgré le manque total d'encouragement de la part des responsables. De ce fait, on ne dispose que de rares données sur l'incidence physique du reboisement, de l'amélioration des pâturages, des seuils empierrés, du blocage des ravines et des diguettes enherbées (c'est-à-dire sur leur incidence sur le déplacement des sédiments, les infiltrations d'eau, la teneur en carbone du sol et les rendements en amont et en aval des ouvrages); or, ces données seraient utiles pour déterminer la rentabilité des mesures adoptées.

21. RAP, Tableaux 3B, p. 22, et 5A, p. 24.

4.7 L'exécution de ces travaux sur les terres domaniales et privées a permis d'injecter des sommes importantes dans une région démunie. Les statistiques officielles montrent une hausse de la consommation dans la zone de l'ODESYANO de l'ordre de 11 % par an entre 1985 et 1990, tandis que pour l'ensemble de la Tunisie, cette hausse n'a été que de 6 % par an. Les dépenses effectuées par l'ODESYANO sont probablement la principale cause de cette différence de taux, à défaut d'en être la seule cause.

4.8 L'injection d'argent et la distribution de rations alimentaires du PAM par l'ODESYANO n'ont pas constitué un simple don. L'Audit s'est enquis auprès des ingénieurs du service de la conservation des sols et de l'eau de l'ODESYANO sur les aspects participatifs du projet. Il lui a été répondu qu'il y avait eu effectivement participation, qu'une rémunération avait été versée pour le transport des pierres et la plantation des semences.

4.9 Troisièmement, tous les efforts de l'ODESYANO pour apporter un changement aux systèmes d'agriculture et d'élevage n'ont donné que des résultats négligeables ou modestes. L'essentiel de cette expérience est décrit au paragraphe 6.02 du RAP. Peu d'agriculteurs ont accepté de renoncer aux cultures sur les pentes les plus abruptes. L'intensification de la production a été rare ou nulle sur les pentes plus douces. Moins de 1.000 ha de pâturages améliorés sont demeurés intacts. Les éleveurs n'ont pas toujours empêché leurs troupeaux de se nourrir de la végétation plantée le long des ravines, ce qui a eu pour effet de détruire une partie des dispositifs installés. En l'absence d'un accroissement de la production de fourrage, les efforts du projet pour augmenter le cheptel risquent d'avoir été contre-productifs. Aucune amélioration génétique n'a été apportée au cheptel ovin car les brebis introduites par le projet n'étaient pas meilleures que les brebis locales. Les agriculteurs ont refusé la plantation d'arbres sur leurs terres, à l'exception de l'olivier et de l'amandier. Toutes les diguettes enherbées confectionnées selon les courbes de niveau ont disparu²². La confection de seuils empierrés le long des courbes de niveau a été la mesure la plus facilement acceptée et a eu une incidence sur les systèmes de production; cette acceptation s'explique probablement par le fait que les pierres utilisées étaient enlevées des terrains adjacents qui devenaient ainsi arables.

4.10. Au vu de cette longue énumération des déceptions, il semblerait que le projet ne soit parvenu à aucune modification des systèmes de production, ce qui n'est pas le cas. La production de lait et de viande à Sedjenane, qui était le fondement du projet pilote allemand pour l'ODESYANO, a continué à progresser dans la zone d'origine, et plus modestement dans les zones voisines. Selon le RAP (Tableau 9F, p. 36), la production animale représente 75 % des avantages

22. Dès la onzième mission de supervision d'octobre 1986, les techniciens de la Banque ont suggéré à l'ODESYANO d'étudier la possibilité de planter *Vetiveria Zizanioides* le long des courbes de niveau en remplacement des autres espèces végétales et des seuils empierrés. Il était prévu que le personnel de l'ODESYANO effectue un voyage en Inde pour y étudier sur place l'application de cette technique, mais ce voyage n'a jamais eu lieu; l'ODESYANO n'a jamais pu se procurer de boutures de vétiver pour la multiplication ou pour des essais. Lors de la visite de l'Audit à l'ODESYANO, ce transfert technologique n'avait pas encore eu lieu, et chacune des parties avait le sentiment d'avoir été frustrée dans ses efforts faits de bonne foi.

Le climat de la zone du projet est proche ou dépasse les limites de tolérance au froid du vétiver. On ne connaît donc pas exactement quels pourraient être les résultats de cette technique, peu coûteuse et en expansion, pour accroître l'infiltration des eaux de pluie et ralentir le ruissellement dans la zone du projet. Le comportement du vétiver pourrait s'avérer encourageant à faible altitude où les gels sont moins intenses et moins fréquents, et non satisfaisant à haute altitude. Si tel était le cas, le vétiver serait préférable au matériel végétal testé jusqu'à présent pour l'enherbement le long des courbes de niveau, dont la tolérance au froid est nulle.

additionnels assurés par le projet — la production de lait, 29 % et la production de viande, 46 %. Le quart restant est imputable aux cultures : 7 % pour le pois chiche et 18 % pour le blé et l'orge (dont une baisse de production avait été prévue dans le rapport d'évaluation).

4.11 Tandis que les résultats de la production agricole soulignent l'échec des efforts de changement des systèmes de culture, ceux de la production animale sont par contre proches des projections du rapport d'évaluation pour le projet après sept années. Il convient de rappeler que ce rapport se montrait très prudent quant à l'espoir de changements rapides. Selon le RAP, les projections de taux de rentabilité interne sont de 6 % pour un projet d'une durée de sept années, contre 7 % selon le rapport d'évaluation pour un projet de cinq années; elles sont donc moins bonnes mais non désastreuses.

4.12 Evaluation globale. La conclusion fondamentale de l'équipe du Programme de coopération FAO/BIRD, entérinée par le Bureau régional de la Banque dans la Partie I du RAP, est que les innovations technologiques introduites par l'ODESYPARO ne feront pas « tache d'huile » et n'ont pas fait la démonstration de leur efficacité, ce qui est nécessaire pour inciter les agriculteurs et les éleveurs à les adopter. C'est pourquoi le RAP prévoit une stagnation entre 1989 et 2012, et l'absence de tout nouvel investissement, donc la non-diffusion de nouvelles technologies et, par conséquent, une croissance et un développement nuls. Cette conclusion est proche de celle du rapport d'évaluation. Mais contrairement à ce dernier, le RAP ne se livre à aucune spéculation sur ce qui pourrait arriver en cas de poursuite des investissements pour compléter les sommes déjà investies dans l'ODESYPARO. Dans la Partie I, il est simplement précisé qu'en l'absence d'investissement complémentaire, le taux de rentabilité économique à long terme serait modérément non satisfaisant; en somme, ce sont les mêmes prévisions que celles du rapport d'évaluation, mais d'un cran supérieur.

4.13 Comme le précise le RAP dans sa Partie II, et comme l'ont indiqué les représentants de l'Emprunteur à l'Audit, l'avis le plus communément partagé en Tunisie est que le projet, malgré ses difficultés, est sur la voie prévue par l'évaluation, c'est-à-dire celle d'un changement de systèmes de production valable, mais lent à s'affirmer et de longue haleine. D'où leur étonnement devant la conclusion de l'équipe du RAP que, dans son ensemble, le projet n'a pas donné de résultats satisfaisants.

4.14 Dire simplement d'un projet qu'il est satisfaisant ou non satisfaisant pêche, dans le cas de l'ODESYPARO plus qu'ailleurs, par un excès de simplification. Même si aucune des ambitions de l'ODESYPARO au niveau des systèmes de production et des bassins versants ne se réalise, l'Office aura assuré la mise en place de services publics durables : eau potable, routes d'accès, quelques écoles, centres d'appui agricoles pour la collecte du lait et d'autres prestations. Il est incontestable qu'il aurait pu limiter son action et être plus efficace dans la prestation de ses services en faisant abstraction de ses autres ambitions. Néanmoins, certaines de ces autres ambitions se sont concrétisées. Pour les premières années d'opération du projet, ses objectifs d'amélioration des bassins versants et de la production avaient été jugés modestes. Le constat du RAP après la septième année, confirmé par l'Audit après la dixième année, est que seule une modeste partie des objectifs a été atteinte.

4.15 Dans l'ensemble, l'Audit est d'accord avec la conclusion de la Partie I du RAP, à savoir que le projet a été marginalement **non satisfaisant**. La raison en est la grande faiblesse des éléments de base du projet, c'est-à-dire la modification des systèmes d'agriculture et d'élevage. Les mesures de conservation du sol qui ont donné de bons résultats sont celles qui étaient destinées à

atténuer les effets de la non-viabilité de l'utilisation des terres dans la partie haute du bassin versant, telles que la lutte contre la formation de ravines et la plantation d'arbres pour retenir le limon sur les bords du réservoir de Sidi Salem, et les seuils empierrés. Celles qui n'ont pas produit les effets escomptés sont celles qui visaient à modifier l'utilisation des terres vers le haut du bassin versant, de manière à prévenir l'érosion et la dégradation des sols en agissant d'abord sur leurs causes. Sans l'introduction de ces changements, toutes les autres interventions de l'ODESYANO ne seront que des palliatifs **non viables** à long terme. La rubrique « Problèmes et résultats » décrit plus loin les raisons complexes de l'échec quasi général des modifications aux systèmes de production préconisées par l'ODESYANO.

4.16 Développement institutionnel. L'Audit est d'accord avec le RAP lorsqu'il considère que l'ODESYANO a été un instrument inapproprié pour s'acquitter d'une tâche aussi complexe. Le RAP souligne l'insuffisance de personnel de terrain, particulièrement de vulgarisateurs, et une organisation si fortement axée sur le siège central que les rares vulgarisateurs disponibles n'ont pu consacrer que 20 % de leur temps aux activités effectives de vulgarisation (par. 6.02(b), p. 9), sans compter que leurs véhicules étaient accaparés par des autorités supérieures pour d'autres usages. En 1992, l'Audit a constaté que, pour une organisation chargée d'une telle mission, l'ODESYANO était toujours extrêmement centralisée, mais moins qu'à l'époque du RAP. L'Audit a été particulièrement impressionné par la vocation fortement « aménagiste » de l'ODESYANO, c'est-à-dire très conforme à la tradition française d'aménagement du territoire qui est un amalgame de conservation des sols et de l'eau, de planification régionale et de travaux de génie civil. Les ingénieurs CES de l'ODESYANO avaient, dans leur plan, prévu le meilleur usage des ressources de la zone du projet, et ensuite réalisé les travaux qui s'inscrivaient dans leur solution, faisant un appel maximum à la main-d'oeuvre locale et la rémunérant pour sa participation.

4.17 Nombreux sont les ingénieurs du siège de l'ODESYANO à Béja qui demeurent convaincus de l'efficacité de cette approche, dont la réussite avait d'ailleurs été prévue dans le rapport d'évaluation. Mais depuis la clôture du prêt 1997 et compte tenu de la réduction des activités de l'ODESYANO qui n'opère plus que grâce aux fonds du Gouvernement, à une assistance du GTZ et à un prêt relais de la BIRD au titre du Second prêt à l'ajustement structurel pour le secteur de l'agriculture, il semble largement admis qu'une modification de cette approche s'impose.

4.18 Le transfert aux gouvernorats et aux CRDA (Commissions régionales pour le développement agricole) de l'essentiel des attributions du Ministère de l'agriculture à l'échelon local a compliqué l'organisation du cadre institutionnel. C'est ainsi que les CRDA devaient se charger de la vulgarisation. Qu'en est-il alors de l'ODESYANO? Il s'agit là d'une anomalie nationale. Il est en outre exact que les CRDA et les gouvernorats, dont les limites territoriales ne correspondent pas aux limites des bassins versants, peuvent difficilement traiter des problèmes concernant ces bassins. En théorie, les CRDA doivent dispenser des services de vulgarisation à tous les districts relevant de leur compétence; dans la pratique, seules les régions des plaines bénéficient des rares interventions des CRDA, tandis que les régions montagneuses couvertes par l'ODESYANO en sont exclues. En outre, depuis que la BNA (Banque nationale agricole) centralise les opérations de crédit agricole institutionnel, la zone du projet, où l'enregistrement des titres fonciers est rare, n'a plus accès à ce crédit.

4.19. Le Gouvernement est conscient de ces problèmes et diverses dispositions institutionnelles sont envisagées. L'Audit ne prétend pas connaître la solution institutionnelle convenant le mieux pour la zone montagneuse du nord-ouest de la Tunisie mais tient à rappeler que cette région ne pourra bénéficier de services publics qu'une fois prises certaines mesures institutionnelles.

4.20 Non seulement le Gouvernement tunisien, mais également le GTZ, le Programme de coopération FAO/BIRD et la Banque reconnaissent qu'une réorientation de l'ODESYPARO ou de l'organisme qui hériterait de ses fonctions est nécessaire, afin de modifier sa politique « aménagiste » et susciter une plus large participation populaire. Des consultants recrutés par le Gouvernement ont présenté en juin 1991 une étude très approfondie sur la promotion du partenariat et, en août 1991, une étude pratique sur la participation des communautés rurales²³. Depuis lors, des séminaires à l'intention du personnel de l'ODESYPARO et d'autres équipes ministérielles ont été organisés pour étudier ces problèmes. De l'avis de l'Audit, malgré la complexité inutile de certaines des propositions relatives au partenariat, il y a eu incontestablement une prise de conscience des difficultés auxquelles se heurte le développement rural des régions montagneuses du Nord-Ouest. Quelle que soit l'issue finale, il est peu probable que les futures interventions des pouvoirs publics se signalent par le même degré de contrôle et de hiérarchisation que par le passé. La participation n'en sera plus réduite à la simple pose de pierres aux endroits prescrits moyennant rétribution en espèces et en rations alimentaires. Il n'est donc pas excessif de prédire que le développement institutionnel incarné par l'ODESYPARO va évoluer en un sens beaucoup plus adapté aux besoins du développement régional.

V. PROBLEMES ET ENSEIGNEMENTS

5.1 L'Audit se penche sur deux questions : celle de savoir pourquoi les changements attendus des systèmes de production n'ont pas eu lieu, et celle des idées préconçues qui ont influé sur la conception du projet. La première a trait aux **écosystèmes** et aux différences qu'ils présentent à l'intérieur de la zone du projet. Et la seconde, à la **prestation de la Banque** dans ses rapports avec l'Emprunteur. L'Audit tire ensuite quatre leçons des questions examinées.

5.2 Pourquoi n'y a-t-il pas eu de changements dans les systèmes de production? Le problème fondamental, dont découlent tous les autres, est de connaître les causes à l'origine du refus des agriculteurs et des éleveurs de la zone du projet d'adapter leurs systèmes de production agricole et animale pour aboutir à des techniques assurant la sauvegarde de l'environnement comme le préconisait le projet. Beaucoup de spécialistes tunisiens et certains parmi ceux de la Banque ne voient rien de répréhensible dans cette proposition. Ils conseillent la patience, rappelant que l'évaluation avait prédit que cette évolution prendrait du temps; que, du point de vue de la population rurale, qui n'est composée qu'en partie d'agriculteurs, les changements proposés ne présentaient qu'un attrait marginal, et qu'il faudrait prévoir des mesures d'encouragement pour obtenir leur adoption. En outre, l'ODESYPARO a été handicapé par une pénurie de personnel de terrain, notamment de

23. Mohammed Frioui. « Etude de promotion du partenariat. » Tunis : Institut de gestion, juin 1991, et Moncef Zghidi. « La participation des communautés rurales. » Tunis : Cabinet d'études et de consultation Ifrikia, août 1991.

vulgarisateurs. Nombreux sont ceux qui pensent qu'une approche qui favoriserait la participation et le partenariat amènerait finalement la population à adopter la position du projet eu égard à la production agricole, animale et forestière dans la région.

5.3 L'Audit est moins optimiste. L'idée que le lent processus qui a transformé la sous-région de Sedjenane en une petite Suisse tunisienne pourrait être transposé aux autres sous-régions part d'une méconnaissance fondamentale de la spécificité écologique des différentes zones de la région du projet. Cette diffusion est peut-être réalisable, mais son succès sera en partie déterminé par des subtilités écologiques que le projet n'a pas perçues.

5.4 Aux alentours de Sedjenane, les pâturages une fois améliorés se maintiennent en général en état ²⁴. Ces terres sont clôturées. Ailleurs dans la zone du projet, les pâturages améliorés sont rapidement surpâturés et à nouveau dégradés, sauf dans les rares cas où l'ODESYANO en a pris le contrôle et les a fait clôturer. La production laitière à Sedjenane a une marge bénéficiaire suffisante pour couvrir le coût des clôtures. Ailleurs, il est incontestable que les exploitants souhaiteraient clôturer leurs champs et en interdire l'accès aux autres, mais ils y renoncent car le pâturage traditionnel qu'ils pratiquent sur ces terres n'est pas suffisamment lucratif pour que l'opération soit envisageable. Le clôturage sous-entend l'appréciation de la valeur du pâturage et va donc de pair avec l'ajustement du nombre d'animaux en fonction de la capacité de charge. La transition entre un pâturage d'accès semi-libre sur une terre commune et un pâturage à l'accès réservé sur une terre appartenant à un petit groupe, comme ce fut le cas à Sedjenane, déclenche une série de modifications au système qui sont bénéfiques pour le bassin versant et pour sa population. Tel est le fondement sur lequel reposait le projet; le processus avait commencé à prendre forme à Sedjenane et s'est consolidé durant et après le projet.

5.5 Le projet a construit 21 centres de collecte du lait pour permettre la diffusion des réussites en production laitière, en particulier au niveau de Kroumirie-Mogods. Le RAP signale que tous ces centres, sauf huit, ont été fermés avant 1989 car ils ne pouvaient absorber leurs coûts d'exploitation et d'amortissement; un tiers seulement du lait traité par le projet provenait de petites exploitations ²⁵. En 1992, les responsables du projet ont indiqué à l'Audit que 11 centres de collecte restaient opérationnels, dont quatre à longueur d'année, ce qui est révélateur d'un bon développement de la production laitière, et sept pendant huit mois par an. Incontestablement, la révolution blanche ne progressait que lentement. Pourquoi?

5.6 Les optimistes du PDRNO soulignent qu'à Sedjenane, le changement a été long à s'établir et n'a toujours pas atteint un rythme rapide malgré les efforts d'une excellente équipe tunisienne et la forte assistance technique de l'Allemagne, notamment pour organiser et renforcer les groupes de producteurs. Néanmoins, lorsqu'une activité s'avère profitable, elle gagne rapidement du terrain et s'étend aux régions adjacentes qui offrent des conditions similaires, et en général avec peu ou pas d'intervention des services de la vulgarisation ou de l'assistance technique.

24. Même à Sedjenane, tous les pâturages améliorés ne restent pas intacts. Il semblerait que la plus ou moins bonne utilisation d'une terre est fonction de la cohésion du groupe auquel elle appartient. Un groupe, dont toutes les terres sont clôturées, ne parvient parfois que difficilement à agir à l'unisson à cause de conflits entre les familles présentes et les familles dont la totalité ou certains des membres sont absents.

25. Les deux tiers restants étaient fournis par les fermes d'Etat et par les grands domaines privés afin de permettre aux centres d'utiliser leur capacité et de rester opérationnels.

5.7 La raison de cette lente implantation tient aux conditions écologiques uniques de Sedjenane, un fait ignoré ou négligé par les missions d'évaluation et de supervision. Les habitants de Sedjenane ont de tout temps été davantage éleveurs qu'agriculteurs. Autrefois, la vallée était recouverte, après les pluies d'hiver, d'un lac intermittent peu profond, lequel, une fois à sec, laissait place à de belles prairies. Grâce à ce lac et à la pluviosité relativement faible pour une zone du Nord, Sedjenane était unique, convenant mieux à un élevage complété par une agriculture à base de sorgho de printemps, cas unique en Tunisie.

5.8 Les habitants de Kroumirie-Mogods, de l'Oued Merga et du Tessa inférieur, à l'époque où leurs exploitations assuraient pleinement leur subsistance, cultivaient principalement le blé, l'orge et le pois chiche et élevaient des moutons. En faire des producteurs laitiers exige un effort de changement nettement plus considérable que dans le cas de Sedjenane. Dans les zones où le couvert forestier demeure important, comme à Aïn Draham, les troupeaux peuvent pâturer sur les terres forestières domaniales²⁶. La présence de ces parcours communautaires rend moins urgente l'amélioration des pâturages, ce qui laisse peu d'espoir d'obtenir l'adhésion au changement de système préconisé par le projet.

5.9 Dans les zones où la forêt a disparu et où les cimes montagneuses ne sont recouvertes que de rochers à nu dépouillés de végétation, les éleveurs ne disposent d'aucun parcours; tel est le cas le long de la route allant de Béja à Nefza. On y voit des camionnettes chargées de foin se frayer un chemin jusqu'aux douars de montagne accessibles; mais le foin est cher. Après une courte visite sur le terrain, l'Audit a eu l'impression que, dans ce type de région, la collecte du lait commence à se développer. Nécessité faisant loi, c'est dans les zones où les parcours ont été détruits qu'une modification des systèmes d'élevage s'impose, ce qui pourrait permettre d'envisager des pâturages améliorés sur le haut des versants montagneux.

5.10 Mais introduire ce changement ne sera pas tâche aisée. Contrairement aux résidents de Sedjenane, les habitants des douars dans la zone Kroumirie-Mogods cultivent le blé partout où cela est faisable. Des agriculteurs et des vulgarisateurs ont fait état à l'Audit de cas où l'ODESYANO était parvenu à convaincre les agriculteurs de cesser de cultiver du blé sur les versants pentus et érodables en attendant des pluies favorables; l'Office a été écouté. Pour les interventions au niveau des groupes, les incitations devront également être fortes. Les litiges fonciers semblent être le sport régional, mais fort heureusement hors des tribunaux, car le régime foncier applicable n'est pas officialisé.

5.11 Le débat s'est limité à analyser les raisons pour lesquelles le système éprouvé de production laitière de Sedjenane sera difficile à appliquer dans d'autres régions. Mais combien plus ardue sera alors l'introduction d'un système de production agricole non encore éprouvé! Les agriculteurs ne sont pas prêts à abandonner des terres de culture pour l'aménagement des seuils empierreés le long des courbes de niveau. On n'a pu encore mettre au point de formule qui permette de concilier la confection de banquettes enherbées viables et les exigences des agriculteurs. Le régime foncier en vigueur dans la zone du projet fait obstacle à la pratique du labour selon les courbes de niveau, ou même le long des pentes les moins abruptes, en laissant à chacun des héritiers

26. Il semble que le Service des forêts fasse un effort impressionnant de protection des forêts domaniales contre les activités illégales d'abatage, de ramassage du bois de feu et de production de charbon de bois. Néanmoins, ces forêts nettement surpâturées se signalent par l'absence de jeunes arbres en sous-étage. Dans ces conditions, les forêts ne peuvent se maintenir et se renouveler, ce qui oblige à une opération de repeuplement.

d'une parcelle une bande verticale étroite, subdivisée en lopins représentatifs de différents niveaux de fertilité et d'humidité. On ne dispose d'aucun système avéré de diffusion technologique. Les chances de changement généralisé sont éloignées et dépendent de la poursuite de l'expérimentation.

5.12 Pour résumer, on peut affirmer que les espoirs de modification des systèmes de production agricole et animale auraient été jugés irréalistes si les conditions écologiques particulières des microrégions du projet avaient été véritablement comprises.

5.13 La prestation de la Banque : ses idées préconçues²⁷ et sa sagesse rétrospective. Si l'on considère les huit années mises par la Banque à étudier le projet avant que le prêt ne devienne effectif, le moins qu'on puisse dire, c'est que la Banque n'était guère pressée à s'engager dans ce projet. Toutefois, comme mentionné précédemment, pendant cette longue période de préparation, les techniciens du Ministère de l'agriculture et ceux de la Division de l'agriculture de la Banque se sont révélés très réticents envers le projet, ce qui contraste avec l'enthousiasme des décideurs : les planificateurs tunisiens et les cadres de la Division des programmes de la Banque. Dans le dossier du projet, les réticences des techniciens sont quelque peu voilées. En revanche, des réserves plus catégoriques avaient été exprimées par les techniciens qui ont participé à la préparation à Tunis et à Washington et par d'anciens fonctionnaires de la Banque, interrogés par l'Audit. Néanmoins, il n'a pas été tenu compte des réserves formulées, car la Banque tout comme l'Emprunteur souhaitaient un projet de développement rural axé sur la lutte contre la pauvreté. Après la prise en charge de la préparation du projet par un nouveau chef de projet, plus catégorique, qui a pris la relève de l'ingénieur rural qui l'avait précédé, le PDRNO a passé les différentes étapes d'examen de la Banque sans soulever d'inquiétudes particulières quant au fond.

5.14 Il serait mal venu de jeter la pierre aux techniciens qui ont conçu ce projet. La conception montre une meilleure compréhension de la région à mettre en valeur que la plupart des projets de développement régional. Le projet comportait une enveloppe technique de base, et qui était plausible. Son attrait marginal, pour des populations rurales qui vivent tout autant des envois de fonds et du revenu qu'elles tirent de projets de travaux ruraux que du travail de la terre, a été reconnu. Si l'enveloppe technique avait connu ne serait-ce qu'un début de diffusion, toutes les insuffisances auraient été oubliées. Mais tel n'a pas été le cas. C'est pourquoi nous étudions de plus près les indications et les allusions dont il n'a pas été tenu compte.

5.15 L'Emprunteur et un certain nombre de techniciens de la Banque ont reconnu les « potentialités limitées » de la zone du projet (par. 2.2). L'Emprunteur s'est montré réticent aux désirs de la Banque d'entreprendre un projet de développement rural intégré (par. 2.2, 2.9-10). Néanmoins, c'est l'idée qu'avait la Banque d'un tel projet qui s'est finalement peu à peu imposée à l'issue de longues tractations entre la Banque, le Programme de coopération FAO/BIRD et le CNEA. La Banque a réussi à concilier les caractéristiques de la zone du projet et les désirs de l'Emprunteur.

27. La prestation de la Banque dans les domaines autres que la conception du projet est examinée ailleurs dans le présent Audit, notamment aux paragraphes 3.2 et 3.3 sur la supervision et au paragraphe 4.12 sur la notation du projet par le RAP.

5.16 L'Emprunteur n'était guère favorable à l'idée d'un organisme autonome chargé du projet (par. 2.11, 2.15), mais y a finalement consenti. Le CNEA voulait confier l'exécution du projet au Service de l'élevage. C'est dans ce contexte qu'il faut voir les plaintes de la Banque au sujet de l'excès de centralisation et d'administration, ainsi que le temps qu'il a fallu à l'Emprunteur pour doter l'ODESYPARANO de tout le personnel de terrain dont il avait besoin (par. 3.4, 4.16).

5.17 Face au peu d'enthousiasme suscité par l'ensemble des systèmes de base du projet, pendant la période qui a suivi son achèvement et lors des pourparlers en vue d'un financement relais (par. 4.17), la Banque a recommandé à la Tunisie non seulement de veiller à ce que l'ODESYPARANO participe davantage aux projets (par. 4.20), mais aussi d'alléger et de rationaliser cet Office et de transférer certaines de ses fonctions à d'autres institutions (par. 4.18).

5.18 Pour ce qui est des changements dans l'utilisation des terres auxquels l'ODESYPARANO devait présider, les dimensions de l'Office étaient à peu près convenables. Les services publics et travaux palliatifs de conservation des sols auxquels il a participé auraient pu être assurés par une organisation moins pléthorique. A en juger par les résultats, l'Emprunteur avait raison de s'opposer à la création d'un nouvel organisme de grande dimension qu'il serait par la suite difficile de démanteler. La Banque a exécuté des projets d'infrastructure rurale dans d'autres pays en les confiant exclusivement à des organismes techniques, sans avoir à créer de nouvelles institutions²⁸. Mais il s'agit là d'un jugement de sagesse fondé sur l'expérience des 12 dernières années, qui est un luxe que n'avaient pas les personnes qui ont préparé et évalué le PDRNO.

5.19 Avec le recul, on peut dire que la Tunisie aurait gagné à ce que le PDRNO se concentre sur l'infrastructure rurale, sur certains travaux palliatifs de conservation des sols et sur des recherches sur les modifications de l'utilisation des sols que les agriculteurs auraient jugées acceptables. Cela aurait pu se faire à la moitié du coût effectif et sans que l'on ait à se trouver en présence d'une institution qu'il est aujourd'hui difficile de dégraisser. Face aux indices et aux allusions, pourquoi la Banque a-t-elle tant insisté sur la conception effectivement retenue pour le projet? D'après l'Audit, pour deux raisons. Premièrement, elle espérait sincèrement que les modifications du système d'utilisation des terres, qui étaient au centre du PDRNO, s'imposeraient, apporteraient de bonnes retombées économiques et mettraient fin à la destruction de l'écosystème des régions montagneuses du Nord-Ouest. Deuxièmement, la Banque appliquait des principes trop rigides, évaluant les indications initiales de l'Emprunteur à l'aune de sa conception de ce que devaient être les projets de développement rural intégré²⁹.

5.20 Les enseignements peuvent se résumer en quatre points :

- aussi louable que puisse être le désir d'atténuer la pauvreté d'une région, aucune amélioration durable n'est possible en l'absence d'enveloppe technologique éprouvée;

28. On peut citer comme exemple la Thaïlande — Projet de développement rural du Nord-Est (Prêt 1198) ayant fait l'objet du Rapport No 5990 de décembre 1985 du Département de l'évaluation rétrospective des opérations, et la Corée — Projet d'infrastructure rurale (Prêts 1216 & 1218), ayant fait l'objet du Rapport No 3925 de mai 1982.

29. Lors de la préparation et de l'approbation du PDRNO, il était courant que la Banque accorde des prêts pour des projets d'infrastructure urbaine axés sur l'aide aux populations pauvres. En revanche, les projets ruraux de lutte contre la pauvreté devaient être assortis d'un noyau technique de nature à dégager assez de ressources pour qu'ils puissent s'autofinancer.

- lorsque des innovations technologiques sont envisagées, rien ne peut se substituer à une connaissance approfondie des conditions écologiques et agronomiques;
- pour que les agriculteurs se sentent partenaires à part entière, il faut leur proposer davantage que le versement d'une rémunération en contre-partie de l'accomplissement de tâches manuelles prescrites; et
- il est plus facile de fournir des équipements et des services publics que d'amener les agriculteurs et les éleveurs à modifier leurs systèmes de production, mais ce dernier point est le plus important.



