

PD-HAC-991
72539

EVALUATION A MI-PARCOURS
DU
PROJET DE MISE EN OEUVRE DE REFORMES
AGRICOLES EN TUNISIE (APIP)
(No 664-0343)

Rapport soumis au

Dr. Shirley Pryor
Bureau de la direction du projet
USAID/Tunisie

par

Eric Shearer
(Chef d'équipe)
Ted Black
Maxime Lesage

DEVRES, Inc.
7201 Wisconsin Avenue
Suite 500
Bethesda, MD 20814
Téléphone: (301) 951-5546
Fac-similé: (301) 652-5934
Télex : (301) 440184 DEVR
Contrat #PDC-0085-I-00-9089-00
No 1

Le 29 janvier 1990

REMERCIEMENTS

Nous aimerions exprimer notre reconnaissance et nos sincères remerciements aux personnes suivantes :

-- M. George Carner, directeur de la mission de l'USAID en Tunisie, Mlle Nancy Tumavick, chargée de l'élaboration de projets, et Dr Shirley Pryor, administrateur du projet APIP, pour l'utilité de leurs observations et leur perspicacité, ainsi que pour leurs nombreux gestes de courtoisie.

-- Mlle Cheri Rassas, représentant résident du maître d'oeuvre, pour ses observations et sa perspicacité tout aussi utiles, comme nous tenons à la remercier ainsi que son assistante administrative, Mlle Jouda Daoud de Africa Audit, pour leur appui logistique crucial.

-- Le coordinateur du programme APIP et les autres membres de la DG/PDIA, ainsi que les nombreux autres membres du personnel tunisien pour le temps et les informations-clés qu'ils nous ont fournis et pour les échanges de vues francs et amicaux.

LISTE DES SIGLES, ACRONYMES ET ABREVIATIONS

| | |
|---------------|--|
| USAID/Tunisie | Mission spéciale de l'Agence des Etats-Unis pour le développement international en Tunisie |
| APIP | Projet de mise en oeuvre de réformes agricoles |
| ASAL | Prêt à l'ajustement structurel de l'agriculture |
| ASAP | Programme d'ajustement structurel agricole |
| CNDA | Centre national de documentation agricole |
| CNI | Centre national d'informatique |
| DG/PDIA | Direction générale de la planification, du développement et des investissements agricoles (ministère de l'Agriculture) |
| D/PSAE | Direction de la Planification, des statistiques et de l'analyse économique |
| CEE | Communauté économique européenne |
| GIAF | Groupement interprofessionnel pour les agrumes et les fruits |
| IIL | Ithaca International, Ltd |
| INAT | Institut national de l'agriculture tunisienne |
| IRSIT | Institut régional de la recherche scientifique et technique |
| ITPAL | Prêt à l'ajustement des politiques industrielle et commerciale |
| ISG | Institut supérieur de gestion (Université de Tunis) |
| UTICA | Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat |

TABLE DES MATIERES

| | <u>Page</u> |
|--|-------------|
| REMERCIEMENTS | 1 |
| LISTE DES SIGLES, ACRONYMES ET ABREVIATIONS | ii |
| TABLE DES MATIERES | iii |
| RESUME EXECUTIF | 1 |
| A. Rappel des faits | 1 |
| B. Résultats Principaux | 1 |
| 1. Analyses des orientations politiques | 1 |
| 2. Information et contrôle | 1 |
| 3. Rendement des entrepreneurs | 2 |
| 4. Administration | 2 |
| 5. Formation | 3 |
| C. Recommandations | 4 |
| D. Questions à Examiner Dans l'Avenir et Enseignements Tirés du Projet | 5 |
| 1. Tâches à entreprendre dans l'avenir | 6 |
| 2. Enseignements d'ordre général | 6 |
| I. BREF RAPPEL DES FAITS RELATIFS AU PROJET ET NATURE DE L'EVALUATION | 9 |
| A. Rappel des faits | 9 |
| B. Objectif, Procédure et Portée de l'évaluation | 11 |
| 1. Objectif | 11 |
| 2. Portée de l'évaluation | 11 |
| 3. Procédure | 12 |

TABLE DES MATIERES (Continued)

| | <u>Page</u> |
|---|-------------|
| II. EVALUATION DES RESULTATS ET DES PROBLEMES IMPORTANTS RENCONTRES LORS DE L'EXECUTION DE LA PREMIERE PHASE | 13 |
| A. Introduction | 13 |
| B. Estimation des Résultats les Plus Importants | 13 |
| 1. Attitudes des autorités tunisiennes à l'égard de la politique d'ajustement | 13 |
| 2. Analyse et études orientées vers les politiques | 14 |
| a. Estimation d'ordre général | 14 |
| b. Impact spécifique sur les orientations politiques | 16 |
| c. Etudes sur les produits destinés à l'exportation | 19 |
| d. Marchés intérieurs | 21 |
| 3. Bases de données, enquêtes, économétrie et modélisation | 22 |
| 4. Améliorations institutionnelles par le pays-hôte | 23 |
| a. Effectifs | 23 |
| b. Gestion | 24 |
| 5. Formation en cours d'emploi et formation institutionnelle | 25 |
| a. Formation institutionnelle | 25 |
| b. Formation en cours d'emploi | 26 |
| C. Problèmes de Conception et d'Exécution Historiques Importants | 26 |
| 1. Introduction | 26 |
| 2. Espérances irréalistes en matière de conception institutionnelle | 27 |
| 3. Déséquilibre entre les principaux produits du projet | 27 |
| 4. Retards locaux enregistrés dans le processus d'acquisition et de passation de marchés | 27 |
| a. Acquisition d'ordinateurs | 28 |
| b. Prestation de services contractuels par des consultants tunisiens | 28 |
| 5. Questions relatives aux effectifs | 29 |
| a. Reconfiguration initiale des effectifs | 29 |
| b. Départ du conseiller résident | 29 |

TABLE DES MATIERES (Continued)

| | <u>Page</u> |
|--|-------------|
| III. ASPECTS DOMINANTS DE L'EXECUTION ET RECOMMANDATIONS POUR LA SECONDE PHASE | 31 |
| A. Nécessité et Ampleur du Changement de l'Orientation du Projet | 31 |
| B. Conditions Favorisant Une Exécution Efficace | 31 |
| 1. Procédures d'exploitation en vigueur à la DG/PDIA | 31 |
| 2. Renforcement de la capacité analytique interne | 32 |
| 3. Fixation des priorités des analyses politiques | 33 |
| 4. Structure et rendement futurs de la gestion du projet par le gouvernement tunisien | 35 |
| 5. Information | 36 |
| IV. HORIZON POST-PROJET : SUGGESTIONS POUR LE PROGRAMME A VENIR ET ENSEIGNEMENTS TIRES PAR L'AID | 39 |
| A. Introduction | 39 |
| B. Suggestions Proposées au Gouvernement Tunisien et Aux Donateurs Relatives Aux Points Non Couverts Par le Programme De Travail | 39 |
| C. Enseignements Tirés | 41 |
| 1. Recherche d'un impact au niveau des réformes | 41 |
| 2. Influence exercée sur les orientations politiques du pays-hôte | 42 |
| 3. Souplesse du processus de mise en oeuvre | 42 |
| 4. Les règlements de l'AID : contraintes exercées sur l'efficacité et l'impact d'un projet | 42 |
| 5. Surveillance de projet officielle vs non officielle | 43 |
| 6. Mythes et faits de la conception de projets et le problème de la mémoire institutionnelle | 43 |

RESUME EXECUTIF

A. Rappel des faits

Au mois de mars 1987, le projet de mise en oeuvre de réformes agricoles (APIP) de la mission de l'USAID/Tunisie fut approuvé pour une période d'exécution de quarante mois avec un financement de près de cinq millions de dollars américains. L'objectif fondamental du projet consiste à soutenir une analyse des lignes directrices essentielles du Programme d'ajustement structurel agricole (PASA) entrepris par le gouvernement tunisien. Comme stipulé par les termes d'un second Prêt à l'ajustement structurel agricole (PASA) de quatre-vingt quatre millions (\$ 84 millions) de dollars américains accordé en 1984, ce programme comporte des engagements spécifiques, à l'égard de la Banque mondiale, échelonnés tout au long des années 90. Un objectif secondaire du programme consiste à accroître, grâce à une formation, la capacité d'entreprise d'analyses de mesures d'ajustement par l'organisation gouvernementale tunisienne. Le contrat principal de mise en oeuvre et trois contrats de sous-traitance furent signés au mois de novembre 1987. Le Conseiller résident prit ses fonctions au mois de janvier 1988.

B. Résultats Principaux

L'équipe d'évaluation a remarqué que le programme APIP a largement satisfait à son objectif premier. En effet, il a accru la capacité des autorités tunisiennes à concevoir et à mettre en oeuvre une politique d'ajustement structurel dans le secteur agricole et alimentaire. Il a également créé une atmosphère favorisant une meilleure compréhension des questions relatives à la libre entreprise et les techniques analytiques.

1. Analyses des orientations politiques

Le projet a entrepris une série d'études analytiques (avec des niveaux de qualité allant de l'acceptable au supérieur) qui ont permis aux autorités tunisiennes de procéder à une estimation des résultats probables des décisions de mesures d'ajustement structurel et de choisir parmi les mesures de remplacement.

2. Information et contrôle

La traduction des rapports analytiques et leur distribution à un nombre limité de personnes, du secteur public pour la plupart, ont constitué un bon début. On peut, toutefois, regretter (et, en même temps, comprendre) que la traduction de documents ait subi quelque retard. Des résumés très utiles, préparés par les principaux auteurs, ont permis, au mois de mai 1989, la tenue d'un séminaire réussi auquel ont assisté de nombreux participants, issus en majorité du secteur public. Cependant, peu a été fait pour informer les principaux cadres des secteurs aussi bien public que privé, quant aux objectifs visés par le projet et les progrès qui ont été accomplis.

Le contrôle du projet a été très irrégulier à tous les niveaux parce que cette tâche est facile à accomplir et, comme cela a été dit auparavant, parce que la mise en oeuvre du projet a été convenablement souple, permettant de répondre à des exigences rapidement changeantes.

3. Rendement des entrepreneurs

La souplesse opérationnelle, dont ont fait preuve tous les entrepreneurs, a énormément contribué aux succès initiaux du Projet et a permis de résoudre un certain nombre de problèmes de mise en oeuvre.

4. Administration

Compte tenu du caractère complexe des aspects administratifs du projet APIP, les résultats obtenus ont été mitigés. Certaines caractéristiques administratives ont été favorables aux objectifs d'ajustement structurel du gouvernement tunisien, alors que d'autres ont été la cause de retards et d'incertitudes dans l'établissement de priorités. A l'issue de son étude sur l'administration/la gestion du projet, l'équipe d'évaluation est arrivée aux conclusions suivantes :

- o il n'existe aucun mécanisme permettant d'obtenir une expression cohérente des priorités--de même qu'un consensus sur ce sujet -- dans un cadre changeant rapidement;
- o les relations entre le personnel du ministère de l'Agriculture et celui des autres ministères, des institutions académiques publiques, et des agences para-étatiques ont été renforcées et, dans certains cas, créées. Malgré une telle amélioration dans les relations, les liens entre le ministère de l'Agriculture et les institutions publiques demeurent faibles à plusieurs égards et ne prêtent pas à une collaboration interministérielle;
- o certains membres du personnel de la DG/PDIA ignorent quelles sont les activités du projet. Par conséquent, lors de la préparation des études d'analyses d'orientations, seul un faible nombre de participants a pleinement contribué aux travaux;
- o certains problèmes d'ordre administratifs peuvent être attribués aux réaménagements substantiels des effectifs qui ont été imposés par le départ de plusieurs membres importants du projet. Les deux principaux auteurs et mentors du projet, issus du gouvernement tunisien et de l'USAID, ainsi qu'un membre important du personnel du maître d'oeuvre, ont démissionné de leurs postes, peu de temps après le début de l'exécution du projet. Le Conseiller résident, de même que son assistant administratif, ont quitté le projet, après moins de 18 mois de travail;

- o l'incertitude qui règne parmi le personnel de l'USAID, du fait de la réglementation de plus en plus incommode établie par l'Agence, a retardé d'une année l'achat de micro-ordinateurs. De tels problèmes, de même qu'une réglementation gouvernementale tunisienne similaire, ont également retardé de près de deux années le recrutement de deux cadres-clés tunisiens. Ainsi, l'impact de l'effort de formation méthodologique (cf. ci-après) a été sérieusement retardé; et
- o l'utilisation des dix ordinateurs et de leurs accessoires, achetés pour le compte de la DG/PDIA, n'est pas optimale. Leur répartition interne et le manque de formation des cadres devant les utiliser sont des facteurs-clés. De graves problèmes mécaniques, portant sur les communications inter-agences et externes, et des effectifs de secrétariat insuffisants au niveau de la DG/PDIA, constituent des obstacles supplémentaires à une utilisation rentable des ordinateurs et à l'établissement de systèmes d'information efficaces.

5. Formation

La réalisation de l'objectif secondaire du projet--créer, grâce à une formation, un organisme national capable d'utiliser des outils modernes pour analyser les lignes politiques agricoles et suivre l'effet des réformes des politiques--a connu un début mitigé. L'équipe d'évaluation a conclu ce qui suit :

- o la coordination avec les sous-traitants, et parmi ces derniers, pour l'élément du projet se rapportant à la formation, est inadéquate;
- o le cadre de référence conventionnel pour les contrats d'études analytiques ne comportait aucune incitation à la formation sur le tas pour les cadres ministériels;
- o la formation à court terme étant limitée à l'assistance à des stages organisés localement et à l'étranger, un décalage non prémédité a eu lieu entre les deux principaux objectifs du projet;
- o à quelques exceptions près, la participation des cadres de la DG/DPIA aux études analytiques n'a été que marginale; et
- o les besoins en formation individuelle au sein de la DG/PDIA n'ont pas été identifiés de manière systématique et les programmes de formation ont tendance à être déterminés à la lumière des ressources disponibles, plutôt que suivant les besoins en formation individuels spécifiques.

C. Recommandations

1. Il est nécessaire que soit établie une nouvelle structure administrative permettant d'améliorer la coordination de la direction du projet par les autorités tunisiennes. Cette structure devrait faciliter la communication et définir et déléguer l'autorité à tous les niveaux appropriés. Les hauts responsables devraient pouvoir concentrer leurs efforts pour offrir des conseils et pour résoudre des problèmes cruciaux. Nos recommandations spécifiques sont les suivantes :
 - o établissement d'un comité de direction comprenant les deux Secrétaires d'Etat ministériels concernés au premier chef (le secrétaire d'Etat à l'Agriculture et son collègue de l'Economie), le Directeur général de la planification au ministère de la Planification et des Finances, et le directeur de la mission de l'USAID en Tunisie qui y sera invité. Ce comité tiendrait des réunions ad hoc uniquement pour prendre des décisions en matière d'orientations;
 - o établissement d'un comité exécutif permanent composé des directeurs généraux et directeurs des ministères concernés et l'administrateur de projet de l'USAID, ainsi que le Représentant résident du maître d'oeuvre qui servirait de conseiller. Ce comité tiendrait des réunions régulières pour traiter de problèmes routiniers et ferait des propositions de décisions qui seraient soumises au comité chargé de l'élaboration de directives;
 - o examen et résolution par la structure administrative proposée, et, ce, dans les plus brefs délais, des priorités fixées pour les études qui restent à établir, conformément aux plans du gouvernement tunisien concernant un ajustement structurel continu dans le court terme; et
 - o institution au sein de la DG/PDIA d'une direction plus participative et d'une plus grande délégation d'autorité, tout en référant les décisions-clés au Secrétaire d'Etat.
2. Réexaminer l'emploi des ordinateurs au sein de la DG/PDIA ainsi que les services utilisateurs et établir un nouveau système de communications, en s'adressant à une institution publique compétente, telle que l'ISG, l'IRSIT ou le CNI. Ce nouveau système reliera les différents services au moyen du courrier électronique. A cet égard, l'ensemble du personnel devrait être formé pour pouvoir utiliser le système et les différents logiciels de communications et de traitement de texte.
3. Instituer un effort systématique d'information et de dissémination qui sera dirigé par le comité exécutif pour assurer un acheminement convenable du retour d'information et une répartition appropriée des résultats fournis par le projet. Cette tâche

devrait être confiée à un rédacteur expérimenté qui serait recruté à cet effet. Dans un dessein de promotion et d'institutionnalisation de la dissémination de ses résultats et de la rétroinformation, le projet devrait:

- o parrainer un débat public (similaire au séminaire général organisé en mai 1989) sur chaque étude, une fois que sa version officielle finale aura fait l'objet d'un vaste effort de diffusion.
 - o faire parvenir des bulletins opérationnels réguliers aux différents services de la DG/PDIA et aux institutions collaborant au projet. Ces bulletins devraient fournir aux destinataires des informations dignes d'intérêt sur les activités ou les produits de la DG/PDIA et du projet APIP et les tenir informés de l'arrivée des consultants. Le Projet devrait également assurer la distribution aux différents services du ministère de l'Agriculture et autres ministères intéressés de documents de base et statistiques importants.
4. Mettre un accent plus grand sur la composante formation du Projet. La formation est un élément important entrant dans la création au sein du ministère de l'Agriculture d'une cellule capable d'entreprendre une analyse indépendante et soutenable des orientations. Spécifiquement, le Projet devrait assurer ce qui suit:
- o rendre plus synergiques les extrants à court et à long terme réalisés par différents fournisseurs et accroître la durée des visites effectuées par les conseillers de l'université du Wisconsin;
 - o offrir des intéressements aux fournisseurs de produits à court terme (telles que des études) afin qu'ils consacrent une partie de leur temps au transfert de leur compétence en matière de méthodologie aux collaborateurs du gouvernement tunisiens; et
 - o les responsables de la DG/PDIA devraient détacher à plein temps des membres particuliers du personnel de la direction pour leur confier des tâches spécifiques au sein du projet APIP.

D. Questions à Examiner Dans l'Avenir et Enseignements Tirés du Projet

Plusieurs questions méritent que les autorités tunisiennes et tous les donateurs leur accordent leur attention bien au-delà de la date d'achèvement du projet. Par ailleurs, ces questions ont des conséquences importantes, dont l'AID devrait tenir compte, lorsqu'elle envisagera de réaliser des projets semblables ailleurs.

1. Tâches à entreprendre dans l'avenir

Il est nécessaire que les tâches suivantes soient réalisées bien au-delà de la portée et la durée du projet APIP :

- o Retenir les services d'une institution nationale prestigieuse (l'ISG, par exemple) qui sera chargée d'entreprendre une étude détaillée des besoins de la DG/PDIA en conseils de direction, y compris ses liens avec d'autres unités du ministère de l'Agriculture, les organismes publics les plus importants, et avec le secteur privé;
- o Retenir les services d'une institution pédagogique publique qui sera chargée d'entreprendre une évaluation des besoins individuels en formation au sein de la DG/PDIA. Cette évaluation devrait aboutir à l'établissement d'un programme de formation à long terme qui pourra être soumis à des donateurs bilatéraux et multilatéraux à des fins de financement;
- o Donner suite au projet, établi depuis longtemps, de transformer la sous-direction des statistiques en direction à part entière. D'autre part, il faudrait renforcer ou créer (si besoin est) les liens que cette unité entretient avec les centres de traitement de données du ministère de l'Agriculture et des autres services du gouvernement tunisien, de même qu'avec les bases de données moins organisées existant au sein des ministères et des organismes publics y afférent;
- o Identifier une source de crédits (de préférence l'AID) qui assurerait la réalisation d'un exercice de simulation de pratiques dans le sous-secteur des céréales, avec la collaboration de l'université du Wisconsin et de consultants de l'ISG et de l'INAT. Les cadres de la DG/PDIA devraient se charger de l'analyse de l'offre, pendant que le personnel du ministère de l'Economie se chargerait d'entreprendre celle relative à la demande.

2. Enseignements d'ordre général

- o Il est important que l'AID maintienne un profil bas dans le processus d'établissement de directives. Cette approche sous-entend que l'agence entreprendrait une estimation de l'impact global du projet, plutôt qu'elle ne tenterait d'indiquer les "succès" à remporter ou d'établir des indicateurs de contrôle conventionnels.
- o La souplesse constitue la clé de l'exécution réussie d'un projet de soutien de réformes, compte tenu de circonstances rapidement changeantes et de l'importance critique de l'établissement d'un calendrier rigoureux de fourniture

d'intrants. Il est impératif de respecter l'un des corollaires de ce concept qui consiste à éviter tout embrouillement entre la réglementation de l'AID et celle du pays-hôte qui sont souvent en concurrence avec les objectifs des projets entrepris.

I. BREF RAPPEL DES FAITS RELATIFS AU PROJET
ET NATURE DE L'EVALUATION

A. Rappel des faits

Au cours de l'exercice 1987, le gouvernement tunisien signa avec la Banque mondiale le premier accord de Prêt à l'ajustement structurel de l'agriculture (ASAL I) portant sur 150 millions de dollars américains. Conformément aux termes de cet accord, le gouvernement tunisien s'engageait à entreprendre un ensemble de mesures de libéralisation de l'économie, et parmi lesquelles, certaines figuraient déjà au calendrier de son Septième plan de développement économique et social (1987-1991). D'autres mesures sectorielles et macro-économiques étaient également mises en oeuvre ou bien étaient prévues par le Septième plan, le second Prêt à l'ajustement des politiques industrielle et commerciale (ITPAL) de 150 millions de dollars accordé par la Banque mondiale au cours de l'exercice 1987, et le troisième prêt de 150 millions de dollars destinés à l'ajustement structurel général (SAL) et approuvé au cours de l'exercice 1988. Compte tenu du succès et du débours relativement rapide du premier ASAL et des deux autres prêts, un second prêt au secteur agricole (ASLA II), portant sur 84 millions de dollars, fut négocié et approuvé durant l'exercice 1988.

Les nombreuses décisions d'ajustement des politiques agricoles, ainsi que leur concrétisation, ont exercé une contrainte considérable sur l'appareil gouvernemental tunisien qui comprenait essentiellement une Direction de la Planification, des statistiques et de l'analyse économique (D/PSAE) au ministère de l'Agriculture, ainsi qu'un bureau du secteur agricole comptant trois cadres au ministère de la Planification. Le premier accord de prêt ASAL I a permis de financer l'entreprise de plusieurs études destinées à offrir au gouvernement tunisien les fondations analytiques nécessaires à certaines de ses orientations politiques. Cependant, aucun soutien institutionnel n'a été apporté par la D/PSAE.

En 1986-1987, conformément à sa stratégie nouvellement établie pour le secteur agricole, la mission de l'USAID en Tunisie a conçu le projet envisagé avec l'étroite collaboration de la D/PSAE du ministère de l'Agriculture et du personnel de la Banque mondiale. La mission de ce projet était d'aider à "établir un système soutenable capable de choisir, d'analyser et de formuler des réformes politiques réalisables pour soutenir le Programme d'ajustement structurel de l'agriculture (ASAP)". Le projet visait deux objectifs et mettait l'accent tout particulièrement sur le premier : (1) entreprise d'études analytiques de sujets pour la mise en oeuvre de mesures se rapportant au programme ASAP, et (2) renforcement des "possibilités techniques permettant de mettre en place des cadres formés" disposant d'une capacité permanente d'analyse des politiques économiques dans le secteur agricole.

Au mois de mars 1987, l'AID approuva officiellement le Projet de mise en oeuvre des orientations agricoles (APIP) pour une durée d'exécution de quarante (40) mois et un financement total de 5,2 millions de dollars. Conformément aux priorités des résultats indiquées précédemment, le plan financier du document d'information de projet consacrait près des trois-quarts

du budget du projet à l'assistance technique expatriée et locale, comparé à moins de trois pour cent alloués à la formation institutionnelle. Néanmoins, il fut entendu dès le début qu'un apport important en formation sur le tas explicite et implicite serait utile au personnel tunisien.

Le 6 novembre 1987, la firme Abt Associates qui dispose de bureaux à Cambridge (Massachusetts) et à Washington D.C. remporta un contrat d'une durée de 40 mois, expirant à la fin du mois d'avril 1991. Abt Associates est également le maître d'oeuvre du projet d'assistance aux politiques agricoles (APAP) et du Projet de stratégies d'amélioration de la commercialisation des produits agricoles (AMIS) entrepris par l'AID dans le monde entier. (Avant que ne débute ce Projet, la mission de l'USAID en Tunisie avait assuré le financement d'une étude importante portant sur les coûts des ressources intérieures encourus par l'agriculture tunisienne). Jusqu'ici, près de 3,5 millions de dollars du financement total du projet ont été alloués au maître d'oeuvre (y inclus un supplément de 350 000 dollars accordé en 1989); le restant fut réservé par la mission USAID/Tunisie pour financer directement des activités de projet, telles que la formation conventionnelle, et la fourniture de biens et de services professionnels locaux, dont certains ont été entrepris à forfait par le gouvernement tunisien.

Le 17 novembre 1987, Abt Associates a passé un contrat de sous-traitance avec la société Ithaca International, Ltd de Ithaca (Etat de New York) et avec l'Institut supérieur de gestion (ISG) de Tunis en vue de la réalisation d'études spécifiques et de la fourniture d'une assistance technique. Abt Associates a également passé un accord de sous-traitance avec l'université du Wisconsin à Madison en vue de la fourniture d'une assistance technique et d'une formation dans le domaine du développement d'un ensemble de méthodes économétriques et statistiques. Le projet est considéré comme étant devenu opérationnel au mois de janvier 1988, avec l'arrivée du conseiller résident envoyé par le maître d'oeuvre. Ses qualifications avaient été totalement acceptées par l'USAID et le ministère tunisien de l'Agriculture, à la suite d'une visite qu'il effectua à Tunis. L'entrepreneur a procédé au recrutement d'un spécialiste en gestion tunisien pour servir de collaborateur au conseiller résident.

Dès le début de l'exécution du projet, la mission de l'USAID en Tunisie a été représentée par un docteur d'Etat en agroéconomie de l'USDA/PASA disposant de l'expérience requise.

Un plan de travail pour l'année 1988 a été conjointement établi par l'AID, les entrepreneurs et le ministère tunisien de l'Agriculture, par l'intermédiaire de la Direction générale de planification, de développement et d'investissement agricole (DG/PDIA). Il semblerait que l'on n'ait pas consulté le comité gouvernemental de coordination de l'ASAL qui, conformément aux objectifs du projet, devait avoir la même mission pour le projet APIP.

Malgré un certain nombre de problèmes de réalisation initiaux, qui seront discutés dans le chapitre suivant, des activités-clés, tout particulièrement l'entreprise d'études analytiques cruciales pour les décisions afférent au programme ASAL II, ont été réalisées sans retards importants.

Il est essentiel de souligner l'importance de la souplesse manifestée par l'ensemble des associés prenant part jusqu'ici à la réalisation du projet (malgré la résistance qui aurait été affichée par l'ancien conseiller résident du maître d'oeuvre). Lorsque les documents d'information du projet et les termes de référence furent rédigés pour les offres de marchés (et après que la réalisation du projet eut débuté depuis longtemps), la mission du projet ASAL n'était pas encore claire. Ainsi, sans la volonté de faire preuve d'un maximum de souplesse dans les limites de la faisabilité légale, substantielle et administrative du projet, les extrants à court terme--jouant un rôle critique dans la réalisation du projet ASAL--n'auraient pas pu être fournis dans des délais suffisants pour jouer un rôle utile.

La présentation de la suite du présent rapport est telle qu'elle permet de revoir, dès le début, les résultats les plus importants de la conception de la première phase du projet et, ensuite, les principaux problèmes d'exécution qu'ont rencontrés les évaluateurs du projet. Le but visé consiste à souligner les aspects positifs des réalisations du projet jusqu'à ce jour, malgré des handicaps initiaux substantiels. La Section III, quant à elle, traite des questions auxquelles, à notre avis, il faudrait faire face, notamment dans le domaine de l'appareil administratif public du gouvernement tunisien, au cours de la période qui nous sépare aujourd'hui de la fin du projet, c'est-à-dire, avril 1991.

Pour les hauts responsables du ministère de l'Agriculture, de même que pour les évaluateurs, le présent projet représenterait idéalement un outil temporaire utilisé dans le cadre d'un effort continu destiné à perfectionner le rendement du ministère dans les domaines vers lesquels l'assistance du projet sera dirigée. Pour cette raison, la Section IV examine certaines des questions institutionnelles, administratives et méthodologiques les plus fondamentales susceptibles de se poser bien après la fin de l'exécution du projet financé par l'AID. Le gouvernement tunisien, l'AID, ainsi que les autres donateurs seraient bien avisés de tenir compte de ces observations dans le souci de compléter le processus visant à institutionaliser l'entreprise d'analyses sectorielles significatives.

Dans la partie finale de la Section IV, on trouvera certains enseignements d'ordre général tirés de notre évaluation de l'expérience fournie jusqu'ici par ce projet.

B. Objectif, Procédure et Portée de l'évaluation

1. Objectif

L'objectif visé par cette évaluation était de procéder à une estimation du rendement et de l'impact du projet à mi-chemin de sa réalisation afin d'offrir à l'AID et au gouvernement tunisien des conseils pour le reste du projet.

2. Portée de l'évaluation

Celle-ci consistait à étudier les résultats identifiables du projet, à déterminer les signes les moins tangibles de l'impact au niveau des

orientations, à identifier les problèmes d'exécution qui pourraient faire obstacle au succès du projet, et à faire à l'AID et aux autorités tunisiennes les recommandations qui s'imposent.

3. Procédure

Le 20 septembre 1989, une équipe d'évaluation composée de trois membres assista à une réunion d'information à laquelle prirent part l'AID, la Banque mondiale, le maître d'oeuvre et les sous-traitants du projet et DEVRES. Le 24 septembre suivant, l'équipe d'évaluation arrivait à Tunis.

La période allant du 25 septembre au 19 octobre fut consacrée à des séances d'information réalisées par les membres de la mission de l'USAID en Tunisie, des entretiens avec les personnels tunisien, américain et celui des autres donateurs, ainsi qu'à la lecture de documents relatifs au projet (prière de se référer, à cet effet, aux Annexes fournissant la liste des personnes contactées et des documents consultés). Des entretiens supplémentaires furent organisés au cours de la rédaction de la première et de la seconde versions du rapport d'évaluation.

La consultation de la riche documentation du projet n'a pas été aussi rigoureuse qu'elle aurait pu l'être, si la mission de l'USAID en Tunisie avait, en fait, recruté le consultant spécial qui aurait été chargé de cette tâche.

Avant son départ de Tunisie, le 14 octobre, le spécialiste en statistiques-informatique de l'équipe d'évaluation a préparé un rapport préliminaire présentant ses conclusions sur l'emploi des statistiques, des méthodologies analytiques et des ordinateurs. Par la suite, à Madison (Wisconsin), il a consacré deux jours à l'examen du futur programme de l'équipe de sous-traitants de l'université et a transmis par télécopieur des documents supplémentaires au chef de l'équipe (cf. Annexe A).

Le 25 octobre, la première version du rapport de l'équipe d'évaluation fut soumise à la mission de l'USAID à Tunis. Deux jours plus tard, elle fut discutée avec l'administrateur du projet et, le 30 octobre, avec le directeur et d'autres membres de la mission. La première version a aussi bénéficié des remarques spontanées de certains membres du personnel de la DG/PDIA et du représentant résident du maître d'oeuvre.

La version finale fut présentée le 3 novembre, en même temps qu'un résumé exécutif rédigé en langues anglaise et française. Le Secrétaire d'Etat du ministère de l'Agriculture a été informé des conclusions de l'équipe d'évaluation.

II. EVALUATION DES RESULTATS ET DES PROBLEMES IMPORTANTS RENCONTRES LORS DE L'EXECUTION DE LA PREMIERE PHASE

A. Introduction

Le projet a, à plus d'un égard, donné de bons résultats et son impact est jugé positif dans le domaine des choix actuels d'orientations, aussi bien que dans des domaines moins tangibles, tels que ceux des attitudes des responsables et des membres du personnel à l'égard des mesures de libéralisation économique. Cette amélioration dans l'élaboration des politiques reflète le désir des responsables de comprendre et d'apprendre les lois de l'offre et de la demande de manière qu'elles servent de guide aux orientations et mesures d'ajustement agricole.

Jusqu'ici, l'impact du projet ne peut être évalué qu'en termes de produits tangibles (par exemple, la série d'études menées ou entreprises par le maître d'oeuvre ou le sous-traitant institutionnel). On ne peut calculer les effets du projet sur les lignes politiques. Le projet APIP fournit les outils analytiques au personnel et le rend encore plus capable de les utiliser. En fait, que le gouvernement tunisien choisisse ou non de réaliser les meilleures options identifiées par l'analyse est une question politique qui ne relève ni de la mission de l'AID, ni de la portée du présent projet.

Une estimation significative de l'impact institutionnel global à long terme du projet exigera que l'accent soit mis sur l'acquisition de compétences au cours de la seconde phase et en-deçà. Que les autorités tunisiennes adoptent les outils d'analyses politiques introduits par le Projet APIP et continuent de s'en servir dépendra du type d'organisation retenu par les institutions du pays-hôte. Cela exigera également que des changements soient introduits dans la dissémination du projet et dans l'entreprise des efforts de relations publiques y afférent. On trouvera des explications plus détaillées à ce propos dans les Sections III et IV.

B. Estimation des Résultats les Plus Importants

1. Attitudes des autorités tunisiennes à l'égard de la politique d'ajustement

Selon un certain nombre de Tunisiens bien informés, ainsi que le personnel de la Banque mondiale, une attitude nouvelle et objective s'est fait jour au ministère de l'Agriculture, ainsi qu'au sein des autres institutions gouvernementales les plus importantes, telles que les ministères de la Planification et de l'Economie nationale, à l'égard de l'analyse des questions relatives au développement agricole. Au sein du ministère de l'Agriculture, ce changement d'attitudes existe autant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la DG/PDIA. La raison, et non la moindre, en est l'apport du projet APIP et les autres efforts accomplis dans le cadre du projet ASAL. Le personnel de la direction commence déjà à poser les questions qui s'imposent et même les agronomes parlent d'avantage comparatif. Selon les propos d'un responsable tunisien, le ministère de l'Agriculture ne se préoccupe plus uniquement de la distribution d'engrais. Les cadres commencent à traiter les problèmes de

politiques d'économie de marchés, en s'appuyant sur des preuves statistiques et en appliquant les concepts de l'offre et de la demande.

2. Analyse et études orientées vers les politiques

a. Estimation d'ordre général

Le volume d'études appropriées orientées vers les politiques et entreprises au cours de deux années d'exécution du projet est remarquable. Parmi ces études, signalons la publication d'un rapport, dont une version traduite était en cours d'étude et une autre était en voie de rédaction, au mois d'octobre 1989, et de 10 autres rapports (on trouvera la liste des publications dans l'Annexe B). Ces rapports traitaient de thèmes divers, allant du général (impact du retrait de subventions) au particulier (potentiel d'exportation de produits de base). Sept résumés furent préparés (ou traduits) en langue française par les principaux auteurs pour les besoins d'un séminaire organisé en mai 1989.

La coopération qui s'est établie entre les autorités tunisiennes, la mission de l'USAID en Tunisie et les fournisseurs a renforcé le caractère approprié et opportun, ainsi que la qualité des différentes études d'analyses de politiques. La souplesse, dont ont fait preuve les participants au projet pour s'adapter au changement subi par les priorités de réalisation, les circonstances, et les difficultés imprévues, a contribué au succès de l'entreprise des études. D'une manière générale, ces contributions ont été fournies dans les délais impartis, de façon convenable, et avec des niveaux de qualité allant de l'acceptable à l'excellent.

Le caractère opportun et la qualité des études permettent aujourd'hui au gouvernement tunisien de répondre à des délais cruciaux de satisfaction d'obligations imposés par les modalités du prêt accordé par la Banque mondiale. Comme l'a souligné un participant-clé/utilisateur final, dans le cas des céréales, par exemple, les mesures qu'il fallait prendre furent identifiées grâce à l'aide de la Banque mondiale, mais le gouvernement tunisien n'accepta de les voir mises en oeuvre, qu'après avoir connu leurs implications. Celles-ci ont été fournies par les études du projet.

Le sous-traitant permanent tunisien, l'Institut supérieur de gestion¹, a participé à la plupart des études entreprises jusqu'ici. De plus, un bureau d'experts-conseils privé local a préparé l'un des rapports mentionnés (rapport sur la commercialisation de l'huile végétale). La participation du personnel

¹ L'ISG fut créé il y a 20 ans avec l'assistance de l'AID et est devenu une institution prestigieuse jouissant d'une réputation internationale, et particulièrement régionale. D'autre part, il est utile de rappeler qu'à peu près à la même époque, l'AID parrainait un programme de formation de participants particulièrement massif au sein du ministère de l'Agriculture, dans le cadre duquel, un nombre important de Tunisiens ont obtenu des diplômes supérieurs en agroéconomie délivrés par des universités américaines. Parmi ces anciens participants, il semblerait qu'un grand nombre occupe aujourd'hui des postes académiques ou de recherches, et deux d'entre eux sont encore à la DG/PDIA.

d'experts-conseils privé local a préparé l'un des rapports mentionnés (rapport sur la commercialisation de l'huile végétale). La participation du personnel de la DG/PDIA était, en principe, assurée pour la réalisation de l'ensemble des rapports, et chacun d'eux comptait un haut responsable qui était désigné comme chef de file. En réalité, cette participation n'a pas toujours eu lieu. Dans certains cas (notamment, celui des céréales), elle a été substantielle; dans d'autres (celui du lait, par exemple), elle s'est avérée marginale. Les procédures et délais spécifiés dans les termes de référence de ces rapports, produits aux Etats-Unis, n'ont pas permis qu'ils soient utilisés dans le cadre de la formation en cours d'emploi (voir ci-après). Néanmoins, la participation de consultants tunisiens et des cadres de la DG/PDIA a rendu les études plus réalistes et a intensifié leur incidence à long terme sur les possibilités nationales en matière de réalisation d'analyses politiques.

Il est important de procéder à une évaluation de la qualité des études, en tenant compte des délais limités impartis par les termes de référence y afférent, et des difficultés rencontrées dans le domaine de l'accès et de l'analyse de données. Pourtant, il semblerait que de nombreux utilisateurs finaux tunisiens aient réagi en faisant peu cas de ces limitations, affichant, dans les meilleurs des cas, une certaine tiédeur à leur égard, certains indiquant que ces études étaient "utiles", alors que d'autres pensaient qu'elles "n'apportent rien de nouveau". D'autres encore ont blâmé deux des études portant sur les "produits de base à exporter" (l'huile et le vin) parce qu'ils sont limités au marché nord-américain. Cette restriction du marché figurait de manière spécifique dans le document d'information du projet et les termes de référence parce que, semblerait-il, le directeur de la PSAE l'aurait suggéré de manière expresse et, également, compte tenu des contraintes attribuables aux délais impartis et aux ressources disponibles. (Certaines de ces critiques proviennent de fonctionnaires d'organismes para-étatiques qui montrent peu d'enthousiasme pour l'effort de privatisation et des autres types de réformes radicales dont ils sont la cible). Un certain nombre de commentateurs tunisiens ont fait remarquer qu'une étude sur deux ne comportait aucune recommandation réalisable, alors que d'autres soulignaient la nécessité d'un suivi plus orienté vers des applications. On ne se souvient pas que des critiques semblables aient été exprimées, lors du séminaire qui s'était tenu en mai 1989 (voir ci-après).

Ce que certains critiques gouvernementaux tunisiens semblent ignorer, c'est que certaines de ces études sont uniques et constituent les premières du genre en Tunisie (l'étude des coûts des ressources nationales requise par l'AID, avant que le projet ne soit approuvé, et les analyses de l'impact de la réduction des subventions à l'achat d'intrans sur la production). Il ne fait aucun doute que d'autres (les études relatives à la commercialisation des céréales et de l'huile) ont joué un rôle crucial qui a permis aux autorités tunisiennes de s'engager à prendre, dans des délais spécifiques, les mesures d'ajustement prônées par ASAL II. Qui plus est, ces études ont rendu le gouvernement tunisien encore plus confiant, quant aux résultats de ces ajustements. Les futurs services et les prestations offerts par le projet devraient accélérer ce processus jusqu'à la fin de 1990.

L'opportunité de ces études, que le processus de prise de décisions concernant ASAL II a rendu nécessaires, était, d'une manière générale,

suffisamment de souplesse pour mettre, d'une manière préliminaire et restreinte, certaines décisions et recommandations importantes à la disposition des décideurs. Le temps nécessaire aux traductions en langue française, dont certaines ont, paraît-il, connu des retards de près de six mois (partiellement justifiables)², a parfois servi de prétexte au report de la publication de ces études.

b. Impact spécifique sur les orientations politiques

Parmi ces études, au moins cinq ont permis au gouvernement tunisien de prendre une série de décisions politiques importantes dans des domaines-clés de réformes structurelles :

- o Dans le domaine des céréales, les engagements formels pris dans le cadre de l'accord ASAL II exigent la prise de 11 mesures séparées et institutionnelles se rapportant aux réformes (y inclus la conception et la réalisation des études), entre juin 1989 et décembre 1990; l'ensemble de ces décisions est couvert par le rapport sur la Phase I réalisé par l'APIP sur les céréales et le rapport sur la Phase II réalisé en octobre 1989;
- o Dans le secteur des huiles, les rapports de l'APIP sur le marché national et celui des exportations permettront au gouvernement tunisien de privatiser les exportations à la fin de 1989, au plus tard, et de soumettre à la Banque mondiale, conformément au calendrier fixé, des plans d'actions pour la réforme du marché intérieur; les résultats obtenus permettent actuellement aux réformateurs gouvernementaux de venir à bout de ceux qui s'opposent au changement pour protéger des intérêts personnels;
- o L'étude sur l'industrie de transformation des produits laitiers documente les engagements du gouvernement tunisien pour libéraliser les importations d'extraits du lait et pour instituer des mesures convenables de soutien de prix au niveau national pour le lait fluide;

² A l'origine, seuls les Résumés exécutifs devaient être traduits. Cependant, il fut décidé plus tard d'en faire de même pour les rapports finaux et même pour les premières versions afin de permettre une plus grande participation, lors des examens de rapports lors de l'accès aux produits finaux.

- o La direction de l'organisme para-étatique chargé de la commercialisation des raisins et des vins (l'ONV) est actuellement en train de mettre en application certaines des recommandations faites par l'étude relative à l'exportation vinicole, telles que l'abandon du monopole que l'office exerce sur l'exportation, et d'entreprendre la préparation d'un plan d'action générale; et
- o Les rapports sur les subventions générales à l'achat d'intrants et sur la commercialisation d'engrais constituent actuellement les bases des réductions importantes de subventions et ont déjà soutenu d'importantes décisions se rapportant à la privatisation de plus en plus grande du marché des engrais, avant l'accord ASAL II. Un document de politique générale, préparé par le coordinateur de l'APIP, circule actuellement au sein des agences gouvernementales concernées.

Dans les cercles gouvernementaux tunisiens, on nourrit de grands espoirs à propos de l'importante étude de la Caisse générale de compensation (CGC), réalisée entièrement par des cadres et des consultants locaux, au cours du dernier trimestre 1989. Ces espoirs portent sur le processus global de prise de décisions, pour ce qui est de la réduction des coûts rapidement croissants des subventions économiques et financières, et pour ce qui est des subventions-cibles comparées aux subventions généralisées. La première version de l'étude commença à circuler le 1er novembre 1989. Malheureusement, il a fallu prendre certaines décisions importantes, avant l'obtention des résultats des études, compte tenu du retard (que l'on aurait pu éviter) pris pour entreprendre ces études.

La méthodologie analytique des études entreprises dans le cadre du contrat jusqu'à ce jour n'a pas suffisamment mis l'accent sur le développement de cadres conceptuels couvrant les problèmes et questions se rapportant aux politiques d'ajustement, en termes de principes fondamentaux d'offre et de demande. Ces introductions auraient permis de mieux orienter les responsables, en ce qui concerne la situation actuelle du marché, la direction qu'il prendra dans l'avenir, et la manière avec laquelle se manifesteront les ajustements. L'établissement d'une relation formelle (quoique simple) avec la théorie économique aurait offert une perspective permettant aux responsables de comprendre quels aspects du marché sont inclus dans l'analyse entreprise, et ceux qui en sont exclus. Il existe un lien très étroit entre ces considérations et celles qui se rapportent à la formation en cours d'emploi. Les fonctionnaires du gouvernement tunisien devraient, chaque fois qu'ils le peuvent, appliquer les lois de l'offre et de la demande à leur analyse des politiques agricoles. Ils se sont accoutumés pendant longtemps à des prix administrés -- souvent imposés par différents ministères, sans que quoi que ce soit ait été fait pour établir une base analytique commune (à titre d'exemple, on citera la fixation des prix de soutien des céréales par le ministère de l'Agriculture et celle des subventions à la consommation par le ministère de l'Economie). Les remarques précitées sont aussi liées à celles qui figurent

dans la section suivante (section II.2) et qui ont trait aux travaux statistiques et méthodologiques.

Quant à la présentation et la dissémination, la plupart des Résumés exécutifs (à l'exception notable du résumé de l'étude réalisée par Comète sur le marché intérieur des huiles comestibles laquelle pourrait, en fait, être considérée comme trop longue) ne font pas valoir les corps de ces rapports, qui sont trop succints et ne fournissent pas au lecteur une synthèse de la base analytique nécessaire à la compréhension des recommandations. En fait, les Résumés exécutifs devraient être suffisamment complets, de façon à pouvoir être remis séparément aux décideurs de haut niveau et à un public non-technique plus vaste. Certaines des communications préparées pour le séminaire de mai 1989 (voir ci-après) pourraient servir de modèles.

La distribution limitée du texte complet de ces rapports a été compensée en partie par une distribution d'un ensemble de résumés (sous une forme excessivement condensée) et de 180 exemplaires de communications monographiées qui furent préparées par les auteurs de certains de ces rapports, en vue d'un séminaire de trois jours qui devait se tenir à Gammarth, sous le parrainage de l'APIP, en mai 1989. Cinquante exemplaires de chacun de ces rapports complets, rédigés en langue française, furent remis à la DG/PDIA, mais il n'a pas été possible de savoir combien de ces exemplaires ont, en fait, été distribués, en plus de près d'une douzaine qui a été envoyée au ministère de l'Agriculture et à d'autres départements et offices du gouvernement tunisien concernés. On s'est rendu compte, par exemple, qu'aucune copie n'a été reçue par la section de privatisation de la DG/PDIA, l'agence semi-autonome chargée de la promotion de l'industrie alimentaire (APIA), le département de la recherche de la Banque centrale, l'office de privatisation du Bureau du Premier ministre, le projet de modèle économique, financé par l'a CEE, de l'Institut d'économie quantitative (groupe de réflexion du ministère de l'Economie), et par le conseiller agricole de la délégation locale de la CEE (qui a, toutefois, obtenu des exemplaires en langue anglaise par le biais de la mission de l'USAID/Tunisie). Bien que la représentation du secteur privé au séminaire ait été limitée, aucun texte complet de ces études n'avait été disséminé en dehors des voies officielles.

Avec une participation de 150 personnes, le séminaire a, selon tous les associés du projet qui y ont pris part, remporté un tel succès qu'il est prévu de le répéter en 1990. Hormis une douzaine de participants, le reste de l'assistance provenait du secteur public, et comprenait des parlementaires, des représentants de quatre autres ministères en plus de celui de l'Agriculture, ainsi que tous les offices et les institutions pédagogiques et de recherche concernés. Jusqu'ici, aucun travail de préparation n'a été fait concernant les travaux et les conclusions de ce séminaire, qui contribuerait d'une façon importante à combler le fossé creusé dans le domaine de la dissémination par les études réalisées jusqu'ici par l'APIP.

La participation au projet par le secteur privé, ainsi que par l'appareil de privatisation du gouvernement tunisien, a été extrêmement limitée. Seule une poignée de représentants d'associations commerciales a pris part au séminaire. Des représentants de l'industrie de la minoterie et des agrumes, des coopératives de vins et d'intrants, ainsi que ceux de sociétés

d'engrais ont été consultés au cours du processus de collecte de données nécessaires aux différentes études. L'association de l'industrie semi-privée de la datte a participé de manière active à l'étude relative au potentiel d'exportation de ce produit, et qui est près d'être soumise dans sa version d'avant-projet.

Deux expériences de l'équipe d'évaluation pourraient servir à illustrer le faible niveau d'intérêt manifesté par l'industrie privée (ou, probablement, la faiblesse de l'organisation du secteur privé). Parmi les organisations contactées à des fins d'entretien par l'équipe d'évaluation, seules l'organisation semi-privée de cultivateurs d'agrumes et de fruits, la GIAF, et l'Office de la vigne, organisme para-étatique qui contrôle l'industrie du vin, n'ont pas répondu aux requêtes d'entretiens de l'équipe d'évaluation. Le responsable à mi-temps chargé de l'agro-industrie à l'Association nationale des entrepreneurs, l'UTICA, a manqué le rendez-vous pris avec l'équipe d'évaluation.

Quant au secteur public, les deux unités du ministère de l'Agriculture touchées par la privatisation, ainsi que l'unité spéciale de privatisation du Bureau du Premier ministre, n'ont pas participé au projet et étaient peu ou pas au courant de ses activités. En réalité, l'équipe d'évaluation apprit seulement par hasard, vers la fin de sa mission, l'existence de ces unités du ministère de l'Agriculture.

c. Etudes sur les produits destinés à l'exportation

La série d'études sur les produits destinés à l'exportations figurait sur la liste des extraits spécifiques proposés dans les documents d'information de projet, bien que ces études n'avaient aucune incidence directe sur les mesures de l'ASAL que le projet était principalement destiné à soutenir. Ces études furent incluses dans le plan d'action agréé par les associés en décembre 1987, et furent exécutées dans les délais fixés par le calendrier retenu. Comme cela a été indiqué précédemment, ces études constituaient les extraits que certains utilisateurs finaux tunisiens qualifièrent de "démodés". En fait, ces études répondent à leurs termes de référence, et sont conformes à des données et faits rassemblés à partir de sources existantes. Leur objectif n'a jamais impliqué la création de nouvelles données. En dehors de cela, les études sur les exportations ont, il est vrai, rassemblé toutes les données dans une seule catégorie et elles ont, évidemment, ajouté certaines interprétations et recommandations d'experts que l'on peut appliquer au développement du sous-secteur concerné et aux réformes des institutions qui dirigent actuellement les marchés respectifs.

Conformément aux études, et aux recommandations de l'AID et du gouvernement tunisien concernant l'accent mis sur les exportations à destination du marché nord-américain (US), à l'exception des agrumes, il n'existe aucune analyse de marchés d'exportations probablement plus faciles à pénétrer, tels que les économies naissantes de l'Europe de l'Est et de l'Union Soviétique, sans parler du Japon et l'Asie. D'autre part, les analyses manquent de fournir une prévision claire de la demande de la consommation intérieure par rapport au potentiel d'expansion de la production. Dans le cas de l'huile d'olive et des agrumes, elles manquent de prédire dans quelle

mesure les niveaux actuels d'exportations vers les pays de la CEE sont susceptibles d'être maintenus après 1992. Finalement, hormis l'absence d'analyses élaborées de l'offre et de la demande, les alternatives politiques ne présentent aucune analyse coûts-avantages destinée à permettre la prise de décisions à un niveau élevé parmi les choix présentés.

Par exemple, selon l'étude, face au maintien des ventes à l'Italie, à un prix largement moyen, d'une huile d'olive brute destinée à être mélangée, l'alternative consiste à investir de manière substantielle dans la revalorisation de l'infrastructure tunisienne de traitement, de manutention et d'emballage, ainsi que dans les domaines de la promotion et de la publicité. Cela, indique le rapport, sera nécessaire pour pénétrer le marché américain par la vente d'une huile de meilleure qualité (pour laquelle, souligne également le rapport, la demande américaine n'est pas importante). Cependant, il n'existe aucune analyse coûts-avantages comparative et pas de données sur lesquelles reposerait une telle analyse. En outre, les termes de référence ou l'analyse des recommandations ne comportent aucun fondement suivant lequel l'ONH devrait se défaire de son assistance technique, plutôt que de ses fonctions de commercialisation.

Selon un responsable gouvernemental tunisien, la recommandation la plus importante de l'étude sur les exportations d'agrumes est celle qui a trait à la nécessité d'établir des stations zootechniques permettant de créer et de distribuer des espèces résistantes aux virus. Un autre a indiqué que la disponibilité de l'eau d'irrigation constitue la contrainte principale. Il serait probablement utile d'aborder de telles recommandations techniques des études auprès de la direction ou de l'office concerné du ministère de l'Agriculture pour déterminer si l'une quelconque est sérieusement envisagée. Il est évident que de nouvelles procédures sont nécessaires en matière de dissémination, si l'on veut qu'un processus systématique d'examen et de rétroaction permette une connaissance intime du programme politique opérationnel.

Il aurait été plus utile que le thème couvert par le rapport sur les exportations de vin--dans la mesure où ce minuscule sous-secteur agricole ait si tant mérité un investissement APIP--soit celui des "raisins et vins". Parmi les résultats les plus intéressants fournis par cette étude (qui n'ont probablement pas surpris les Tunisiens bien informés), on trouve ceux qui abordent de manière superficielle les raisins de table et l'irrigation. Cette étude atteste (sans, cependant, s'appuyer sur de quelconques données) que, considérant les prix actuels, les cultivateurs de raisins de cuve sont peu ou pas intéressés par la réalisation d'investissements permettant d'améliorer la production de raisins de cuve, en comparaison de variétés cultivées ou vendues comme raisins de table ou comme raisins secs. Il a également été suggéré (malheureusement, sans s'appuyer sur aucune donnée, encore une fois) qu'une partie de la région de culture de raisins de cuve peut et doit être irriguée. Cependant, on ne dispose d'aucune analyse ou recommandation, quant à l'aspect économique et, compte tenu des termes de référence, aux possibilités de réorientation de la production vers les raisins de table ou secs. Qui plus est, l'étude ne fournit aucune analyse sur les marchés étrangers voisins pour l'écoulement de récoltes précoces ou tardives de raisins de table. D'autre part, comme ce fut le cas pour l'huile d'olive, aucun effort n'a été fait pour

entreprendre une estimation des coûts et des avantages de la réalisation des énormes investissements nécessaires pour arriver à pénétrer le marché du vin américain, pour ainsi dire, ou à titre de comparaison à la lumière de solutions de remplacement raisonnables.

La dernière des études relatives aux exportations, qui porte sur le sous-secteur des dattes, en est encore au stade de l'ébauche. Le groupement (GID), qui est chargé de la production et de la commercialisation de ce produit, et représentant en grande majorité le secteur privé, a participé activement à la réalisation de l'étude et a fait part de sa satisfaction au vu des conclusions préliminaires.

d. Marchés intérieurs

L'étude sur l'industrie de traitement des produits laitiers est critiquée à plusieurs égards pour avoir nécessité un temps et un budget excessifs. Cette étude (ou, du moins, sa version en français) a été soumise trop tard pour être utile aux décisions prises dans le cadre d'ASAL et a présentée beaucoup trop (sept) d'options en matière de politiques, et aucune d'elles ne comportait d'analyse coût-efficacité. Le débat qui a eu lieu sur ces questions, au cours d'une réunion du comité de rédaction inter-agences qui s'est tenue à la fin du mois d'octobre, a démontré de manière frappante la valeur des études en tant que stimulants d'idées intéressantes.

La prise de décisions politiques relatives à l'accord ASAL II dans le sous-secteur le plus important de l'économie agricole et alimentaire du pays a exigé la réalisation du Plan d'action pour le secteur des céréales de la Tunisie (Phase I). Ce plan fut achevé dans les délais impartis à la fin du mois de février 1989, et, comme nous l'avons souligné précédemment, sa contribution a été inestimable, dans la mesure où il a fourni au gouvernement tunisien les données nécessaires lui permettant d'entreprendre une estimation des résultats probables découlant des mesures qu'il se proposait d'approuver. Outre cela, le plan a fourni au nouveau PDG de l'office des céréales une analyse et des recommandations devant être incorporées dans un plan de réformes globales qu'il a soumis à l'attention du gouvernement. L'étude ne s'est fort heureusement pas limitée au marché des céréales officiel, comme spécifié par les termes de référence du projet. Elle compte une analyse des principales questions économiques relatives à la production et à la commercialisation, et s'achève par une matrice qualitative des résultats positifs et négatifs probables de diverses options politiques. La matrice est un outil utile pour les décideurs disposant de peu de temps et pourrait bien être adoptée pour la réalisation d'autres études analytiques. Pourtant, le PDG de l'Office des céréales aurait préféré que la matrice ait quantifié les résultats de certaines options politiques.

Une lecture superficielle du rapport indique l'omission de questions-clés relatives à la demande, comme, par exemple, "Quel est l'effet du système actuel de subventions de la farine sur la qualité du produit final?", et "Quels sont les types de méthodes de subvention ayant réussi dans des pays en

développement?"³. Bien que l'attitude du ministère de l'Agriculture semble être que les questions de demande/consommation relatives aux céréales ne sont pas de son ressort, il est souhaité que ces questions soient traitées dans l'étude des marchés de céréales de la Phase II qui vient juste d'être entamée. L'avantage comparatif de l'irrigation du blé panifiable, compte tenu des prix de soutien actuels et futurs, représente une question qui doit faire l'objet d'une analyse critique par le ministère de l'Agriculture. A cet égard, des analyses, mises à jour et établies sur la base de la méthodologie de l'étude de la DRC, devraient être utiles.

L'excellente étude du marché intérieur des huiles végétales fait ressortir les goulets d'étranglement qui empêchent l'obtention d'un rendement plus élevé. Entièrement réalisée par un bureau de consultants tunisiens, cette étude a permis aux autorités locales d'entreprendre des réformes importantes conformes aux engagements pris dans le cadre de l'accord ASAL.

3. Bases de données, enquêtes, économétrie et modélisation

Dans le cadre du programme APIP, de grands progrès ont été accomplis à la DG/PDIA dans l'établissement d'une base de données agricole centrale, compte tenu du faible volume de données informatiques disponibles au début du processus d'ajustement structurel. On a souligné l'importance de la documentation des sources, tout comme l'a été la nécessité d'une mise à jour régulière des informations. Toutefois, au cours de la phase initiale de l'APIP, la gestion de base de données pour les besoins statistiques du ministère de l'Agriculture a fait l'objet d'une attention insuffisante. L'objectif a largement consisté à automatiser la collecte de données, au cours des enquêtes réalisées par le ministère de l'Agriculture et à les rassembler sous formes informatisées. L'absence d'un administrateur de données, travaillant à plein temps dans l'unité de statistiques du ministère de l'Agriculture, comme cela a été recommandé par le contrôle de gestion réalisé en 1988 sous le parrainage de l'AID, constitue un manque crucial. Ce fossé ne peut être comblé par les visites occasionnelles effectuées par l'expert en statistiques agricoles de l'université du Wisconsin.

Le contrôle de gestion recommanda les contrôles de qualité pour les données d'enquêtes qui furent réalisés. Le programme informatique, nécessaire aux ordinateurs personnels du système d'enquête automatisé, installés au niveau des bureaux central et régionaux, grâce à des crédits de la CEE, fut réalisé par un consultant à moyen terme payé grâce à un financement de la CEE. Il fut convenu également que le consultant collaborerait pendant une période supplémentaire de six mois. Cette extension devrait permettre d'aplanir les problèmes potentiels existant encore dans le domaine du contrôle de qualité et des données manquantes. Elle permettrait, d'autre part, de mettre à l'oeuvre la capacité d'accès du logiciel au données fondamentales pour produire des rapports spéciaux. Cependant, certains fonctionnaires ont quitté l'unité de statistiques en faveur d'emplois offrant des salaires mieux rémunérés, et le

³ En fait, ces questions sont discutées dans l'étude portant sur les subventions générales de la CGC, présentée auparavant.

sous-directeur responsable de l'unité sent le besoin d'une plus grande spécialisation parmi ses employés.

Le rôle joué par l'unité de statistiques dans le processus de réconciliation et d'unification entre les agences, ainsi que son plan global de travail, n'ont pas été suffisamment développés. La recommandation de transformer l'unité en une direction à part entière, faite lors du contrôle comptable, n'a pas été mise en oeuvre. Malgré un soutien de haut niveau apporté par le ministère de l'Agriculture, il semblerait que le Premier ministre insiste que la DG/PDIA, tout comme les autres directions générales, n'a droit qu'à deux directions. C'est là une question à long terme qui n'aura, pour ainsi dire, aucun effet sur le projet au cours des 16 mois prochains. Comme cela a été souligné dans la Section IV, les futurs efforts d'expansion de la modélisation et de la simulation par l'APIP exigeront des données de bonne qualité. Le rôle procédural de l'unité dans la fourniture de données de manière régulière n'a pas été convenablement traité, particulièrement en termes de son interaction avec les autres ministères.

4. Améliorations institutionnelles par le pays-hôte

Un certain nombre d'améliorations et d'ajustements institutionnels, envisagés lors de la conception du projet, n'ont pas été apportés. En conséquence, le gros de l'effort analytique a été accompli par les consultants expatriés et locaux. Les cadres de la DG/PDIA n'ont pas été en mesure de profiter du type de formation intensive en cours d'emploi qui avait été projetée.

a. Effectifs

En vertu de ses engagements, le ministère de l'Agriculture a ajouté quatre nouveaux membres aux effectifs de la DG/PDIA, tous de rang auxiliaire. Comme recommandé par le contrôle de gestion, ces membres aident à faire face aux nouvelles responsabilités qui sont venues s'ajouter dans le cadre de l'accord ASAL II et, et à relever les défis posés par le projet APIP. Le sous-directeur chargé du développement a été nommé coordinateur du contrôle du projet APIP et s'est vu également confié la responsabilité du contrôle de l'exécution de l'ASAL II et APIP. Il a collaboré de manière efficace à l'administration courante entreprise avec les cadres du ministère de l'Agriculture, le personnel des autres ministères et agences gouvernementales, le Conseiller résident du maître d'oeuvre, les consultants de passage, et l'AID. Cependant, certains signes démontrent que son style est engourdi par le conformisme officiel tunisien, un faible degré de délégation de pouvoir de décision, et l'absence d'une participation aux tâches administratives. Ce dernier problème est rendu encore plus grave par le manque d'utilisation des ordinateurs personnels pour le traitement de texte et de communications inter-services (il en arriva à remettre des notes manuscrites et, parfois même, fit appel à des subalternes pour préparer des lettres). Ajouté au fait que la structure de coordination de l'APIP a échoué, cette situation a poussé le Directeur général à se plaindre du fait qu'il devait consacrer une partie tellement grande de son temps à la résolution de problèmes administratifs avec l'AID, qu'il ne pouvait trouver suffisamment de temps pour participer de manière substantielle au projet.

Un grand nombre de responsables de la DG/PDIA (y compris les chefs de file de toutes les études spécifiques) ont été nommés à des fonctions importantes reliés au projet APIP. Dans la réalité, la plupart d'entre eux ne pouvaient, le cas échéant, consacrer tout leur temps -- ou n'étaient pas autorisés à le faire -- à ces fonctions. cela pourrait bien être une indication que le projet n'est pas efficacement intégré parmi les activités normales de la Direction générale. Ce phénomène est également lié au manque d'ordinateurs disponibles, au retard mis à réunir des conseillers/ formateurs académiques locaux, et aux termes de référence des entrepreneurs des études.

Il n'y a aucune indication de l'existence d'un plan de valorisation des ressources humaines capable de former la base d'un programme de formation systématique (cf. ci-après). Cela est probablement dû à la rigidité relative de la structure du personnel qui comporte des accroissements de salaire automatiques basés sur l'ancienneté et des promotions liées soit à l'obtention de diplômes supérieurs, soit à l'accès à un échelon supérieur, soit les deux.

b. Gestion

Les recommandations du contrôle de gestion, portant sur l'établissement d'un calendrier de travaux et d'un système informatique de gestion (SIG), n'ont pas été appliquées. Les informations concernant les recensements de procédures suivies, les efforts entrepris par des groupes de travail spécifiques, les réunions de consultants, et autres, sont très superficielles. Pour le moment, la seule mémoire centrale relative aux aspects et aux plans de travail du projet APIP se trouve dans le bureau du représentant résident de l'entrepreneur.

On a finalement procédé à l'achat de 15 ordinateurs personnels, 13 imprimantes et 16 stabilisateurs de courant. Alors que, jusqu'ici, les ordinateurs personnels n'ont pas eu de problèmes, un certain nombre d'éléments secondaires attendent encore d'être fournis. Un grand nombre de stabilisateurs, acquis séparément, sont tombés en panne et, à cause de cela, certains ordinateurs demeurent inutilisés, de crainte d'annuler leurs garanties. (On attend que les stabilisateurs défectueux soient retournés en France pour y être réparés ou remplacés). De plus, bien que le matériel principal ait été acheté auprès d'une compagnie, qui, bien qu'offrant les prix les plus bas, ne disposait localement de pratiquement aucun centre de services, aucun effort n'a été fait pour obtenir un service régulier fourni de l'étranger pour éviter un problème technique majeur. (Entretemps, le spécialiste en logiciels de l'unité de statistiques voit ses capacités mal utilisées et travaille comme réparateur empirique de matériel).

Cinq des ordinateurs personnels ont été cédés au ministère de la Planification et au ministère de l'Economie, respectivement. Les dix autres se trouvent à la DG/PDIA -- six sont destinés à l'emploi commun (trois sont dans le bureau des consultants, où ils sont très sous-utilisés), et quatre sont affectés à des services particuliers. Comme indiqué auparavant, les ordinateurs personnels ne sont employés par le personnel de la DG/PDIA pour le traitement de texte ou pour communiquer entre les différents bureaux. Le mythe semble être que les ordinateurs servent uniquement à faire des calculs et à préparer des tableaux. Suivant les informations et les données dont on

dispose, tous les ordinateurs sont, en général, sous-utilisés de manière notable, surtout, évidemment, à cause du problème des stabilisateurs. Excepté un ou deux, tous les ordinateurs devraient être répartis entre les membres principaux du personnel, y compris la Direction de contrôle des investissements.

5. Formation en cours d'emploi et formation institutionnelle

La formation constitue l'outil essentiel permettant de réaliser l'objectif secondaire du projet, autrement dit, la création d'un corps capable d'entreprendre un travail analytique soutenu et indépendant destiné à la formulation et au contrôle des politiques du secteur agricole.

a. Formation institutionnelle

Sur l'insistance du ministère de l'Agriculture, la mission de l'USAID en Tunisie a ajouté 140 000 dollars américains au modeste budget à l'origine consacré à l'organisation de stages de formation institutionnelle de courte durée, augmentant la part de cette composante pour la porter au niveau encore modeste de 6% du budget total. Cette activité a été bien planifiée et exécutée par l'USAID/Tunisie, dans le cadre d'une collaboration partielle avec le maître d'oeuvre et les sous-traitants, à la fois au niveau national et international (Etats-Unis).

Jusqu'ici, six responsables de la DG/PDIA, y compris le coordinateur ASAL/APIP, ont participé à des stages de courte durée organisés aux Etats-Unis--trois en "Politique économique", deux en "Contrôle et évaluation de projet" et, un en gestion de données.

De plus, un responsable du ministère de l'Economie a assisté à un séminaire sur les stratégies et les techniques de privatisation, organisé en octobre 1989, et la DG/PDIA prévoit d'envoyer deux membres de son personnel pour suivre des stages de courte durée aux Etats-Unis. Jusqu'ici, dix participants ont assisté à quatre stages de formation de "Niveau 1" organisés dans le pays dans les domaines de la gestion des données, l'anglais, l'économétrie et les techniques de prévision.

Suivant le plan global de formation, la vaste majorité du personnel de siège de la DG/PDIA, plus de 20 membres du personnel des bureaux régionaux, et une douzaine de responsables des bureaux de contrôle des prix et des subventions du ministère de l'Economie (anciennement, la DPCE) doivent assister, au minimum, à un stage de courte durée dans leurs spécialités, et, dans de nombreux cas, jusqu'à quatre stages. Etant donné que la majeure partie de la formation est assurée par deux institutions locales prestigieuses (l'ISG et l'INAT), le budget est utilisé d'une façon énormément efficace en fonction du coût. Le coût moyen de la formation locale par stagiaire s'élève à près de 1 500 dollars américains, comparé à 4 000 dollars pour un stage organisé aux Etats-Unis. Le nombre d'inscrits aux nombreux stages locaux, organisés après les heures de bureau, serait, selon les affirmations de certains membres de la DG/PDIA, très satisfaisant, indiquant un niveau d'intérêt véritable élevé. D'autres ont déclaré que les cours, commençant à 17 h, les hauts responsables éprouvent des difficultés à être ponctuels, et, souvent, ne peuvent aussi se

libérer de leurs responsabilités habituelles, pendant les heures de travail. Il est recommandé d'effectuer un sondage auprès des employés, pour déterminer leurs préférences et leurs contraintes.

b. Formation en cours d'emploi

Jusqu'ici, l'efficacité de la formation en cours d'emploi a été sérieusement limitée par l'approche non-structurée de la préparation des études de politiques et de l'exécution de l'assistance technique méthodologique par des membres de passage du corps enseignant de l'université du Wisconsin.

Conformément à la tendance manifestée dans le document d'information du projet, les termes de référence et les contrats passés pour la réalisation des études ne prévoyaient aucune disposition ou modalité pour la participation du personnel de la DG/PDIA, en général, à un aspect des études autre que celui de la collecte de données. Dans certains cas, des exceptions étaient faites pour les chefs de file, durant les séjours de travail effectués localement par les consultants. A moins que les personnes concernées n'aient écouté les conseils de l'un de leurs directeurs de "toujours regarder par-dessus l'épaule des consultants", ces personnes ont tiré peu d'avantages de leur expérience. (Pourtant, un accès sans précédent à l'information et aux données dans certains des offices traitant de produits de base devrait être considéré comme un enseignement important tiré par le personnel de la DG/PDIA, en plus de son incidence à long terme sur les institutions).

Jusqu'à l'heure actuelle, la formation apportée dans le cadre de l'effort d'assistance technique de l'université du Wisconsin n'a pas eu une incidence remarquablement heureuse. Les visites effectuées par les consultants ont été trop courtes, et, il a fallu attendre près de deux ans pour que deux académiciens locaux soient recrutés. Aujourd'hui, ils servent temporairement comme "lien" entre les consultants et le personnel de la DG/PDIA. L'acuité du problème est soulignée par les plaintes émises par l'équipe de l'université du Wisconsin, selon laquelle, "rien ne se passe entre nos visites", et par le personnel de la DG/PDIA qui indique que "au cours de chacune de leurs visites, ils se servent de nous pour rassembler des données". En conséquence, de nombreux fonctionnaires des ministères et agences concernés par le programme APIP ne comprennent encore que d'une manière très limitée l'aspect économique de l'ajustement structurel. Ils insistent qu'ils ne comprennent pas comment et où leurs efforts entrent dans le projet global.

C. Problèmes de Conception et d'Exécution Historiques Importants

1. Introduction

La brève analyse qui suit est destinée à aider l'AID à éviter des problèmes similaires à ceux rencontrés lors du projet APIP. Ces problèmes peuvent être considérés, dans une large mesure, comme étant hors de la portée de ce projet, mais ils devraient pouvoir servir d'exemple à des projets similaires que l'AID pourrait financer dans l'avenir. On a identifié deux catégories de problèmes. En les examinant de manière rétrospective, on se rend compte que la première catégorie (cf. les paragraphes 2 et 3 ci-après) englobe

des problèmes "évitable" (ou "prévisibles"), alors que la seconde (cf. paragraphe 5) comprend des problèmes non prévisibles ou évitables et qui ne sont pas inhabituels.

2. Espérances irréalistes en matière de conception institutionnelle

Les propositions institutionnelles de la conception du projet étaient fondées sur l'analyse institutionnelle du document d'information. Les espérances en matière de conception, manifestées par les institutions, étaient exagérément ambitieuses et manquaient de réalisme. Après des pressions nombreuses et constantes exercées par l'AID, le comité de coordination de l'ASAL participa à une séance initiale avec le personnel de l'APIP, mais n'a joué aucun autre rôle dans l'exécution du projet. En examinant la situation de manière rétrospective, on comprend qu'il n'ait pas été possible de mobiliser les 20 membres d'un comité de haut niveau, établi pour diriger l'exécution d'un projet couvert par un prêt de 84 millions de dollars accordé par la Banque mondiale, pour le projet APIP dont la valeur est de 5 millions de dollars. En conséquence, les inévitables conflits initiaux entre associés ont dû être résolus de manière circonstancielle au niveau administratif. La friction et les retards qui s'ensuivirent furent exacerbés par les changements imprévus de deux membres-clés du personnel, qui sont examinés ci-après.

3. Deséquilibre entre les principaux produits du projet

Pour ce qui est de la partie américaine du projet, l'exécution est entreprise par un maître d'oeuvre et deux sous-traitants (très différents). Cette situation a donné lieu à un décalage substantiel entre les deux principaux produits du projet -- études à court terme orientées vers des réformes et établissement d'une capacité à long terme. Le maître d'oeuvre, Ithaca International (IIL), et l'ISG ont réalisé les études à court terme, sans apparemment tenter de coordonner cet effort avec l'amélioration méthodologique et la formation en cours d'emploi apportées par l'université du Wisconsin. Les changements de personnel, effectués au début du projet, ont aggravé le problème, tout comme l'a fait le retard survenu dans le processus de passation de marchés avec des consultants locaux (voir la discussion ci-après).

4. Retards locaux enregistrés dans le processus d'acquisition et de passation de marchés

Le processus d'exécution de la première phase du projet a souffert à cause de deux problèmes de nature légale/ administrative qui se sont posés de manière simultanée, du côté de l'AID--le premier a duré pendant plus d'une année, et le second, pendant une année et demi. Les deux problèmes avaient trait à l'acquisition de produits de base et de services par la mission de l'USAID en Tunisie, à partir de fonds qu'elle administrait en dehors des contrats. Dans le cas de l'obtention des services, les problèmes se manifestèrent, lors de tentatives de recrutement de personnes percevant des salaires auprès du gouvernement tunisien. Le recrutement dans le secteur privé n'a jamais rencontré de difficultés. Les problèmes d'acquisition ont provoqué des retards substantiels dans l'exécution du second objectif du projet,

autrement dit, l'établissement d'une capacité à long terme. Dans les deux cas, les retards reflétaient la complexité de plus en plus croissante de la réglementation appliquée par l'AID, particulièrement les aspects applicables à la passation de marchés et aux acquisitions. Ces retards furent sérieusement exacerbés par les vacances, longues (18 mois) et simultanées, des postes du responsable des marchés et du conseiller juridique (tous deux résidant à Rabat). On trouvera ci-après une brève description de ces deux retards.

a. Acquisition d'ordinateurs

L'achat d'ordinateurs et d'équipement auxiliaire, pour les besoins des trois ministères participant au projet--le ministère de l'Agriculture, le ministère de la Planification et le ministère de l'Economie--fut sérieusement retardé. L'acquisition des ordinateurs personnels avait pour seul objectif de fournir aux personnels concernés des outils modernes essentiels, leur permettant de jouir entièrement de l'avantage offert par les possibilités de formation en cours d'emploi offertes par les deux principaux produits du projet : études et transfert de technologies méthodologiques. Aucun parmi les membres des personnels concernés dans les trois ministères ne put disposer d'ordinateurs personnels convenables. Par conséquent, le retard d'une année enregistré dans l'acquisition de ces équipements a provoqué des arriérés extraordinaires dans le domaine de la formation. Le personnel de la DG/PDIA (qui, jusqu'à très récemment, était le seul personnel "de contrepartie" du projet), ne put participer efficacement aux études de Abt et de IIL. L'entreprise de recherches sur les études à court terme et d'une formation méthodologique en cours d'emploi a exigé l'envoi à Tunis de groupes de consultants, représentant de nombreux mois-personnes, aux honoraires très élevés, mais aucune installation informatique moderne n'était disponible pour permettre aux cadres de se former.

b. Prestation de services contractuels par des consultants tunisiens

L'engagement contractuel à temps partiel de deux professeurs tunisiens hautement qualifiés par le ministère de l'Agriculture, pour qu'ils assurent une liaison locale permanente pour le personnel de la DG/PDIA entre les visites effectuées par les membres du corps enseignant de l'université du Wisconsin, a également été problématique. Des contraintes réglementaires du ministère de l'Agriculture, et, par la suite, de l'AID, quant à la rémunération des conseillers (parce qu'ils enseignaient dans des institutions publiques), ont retardé leur recrutement jusqu'au mois d'octobre 1989. Le départ ultérieur du Conseiller résident, et l'absence d'un consultant professionnel tunisien de niveau élevé (que le ministère de l'Agriculture a refusé de recruter à l'extérieur), a aggravé ce retard excessif. Mis ensemble, ces événements ont sérieusement gêné l'efficacité de l'effort de l'université du Wisconsin. Ces retards et ces départs de personnel ont rendu les participants tunisiens et leurs responsables très mécontents de l'effort de formation.

5. Questions relatives aux effectifs

a. Reconfiguration initiale des effectifs

L'exécution initiale du projet aurait été caractérisée par une longue absence de prise de décisions par les deux côtés. Ce problème est attribué au départ simultané des deux principaux auteurs du projet. Le Directeur général, responsable depuis longtemps, de la DG/PDIA (dont l'enthousiasme et le dynamisme, indique-t-on, ont, à eux seuls, permis la conception du projet), a été appelé à diriger une banque nationale. Le responsable de l'agriculture, en grande partie responsable de la conception et des études du projet, pour l'autre partie, a été transféré à Washington pour des raisons personnelles. D'autre part, à peu près à la même époque, un membre important du personnel du siège du maître d'oeuvre a quitté le projet de manière soudaine. Malgré les implications en termes de continuité des politiques, l'arrivée immédiate du chargé de projet et du Conseiller résident du maître d'oeuvre a, en quelque sorte, comblé le fossé des effectifs de l'AID. Du côté tunisien, cependant, le Directeur général titulaire de la DG/PDIA n'a été remplacé qu'après six mois environ, et, à cette époque, certaines décisions importantes avaient prises par défaut et d'autres avaient été laissées en suspens. Un cas non réglé jusqu'ici, qui est également lié à l'absence d'exercice par le comité de coordination, est la difficulté initiale que le maître d'oeuvre aurait eue à obtenir des déclarations sans équivoque relatives aux priorités politiques du gouvernement tunisien (problème qui, comme nous l'avons dit précédemment, demeure sans solution).

b. Départ du conseiller résident

Les problèmes de la phase de démarrage ont été aggravés par la perception par les deux côtés de l'inaptitude du conseiller résident qui partit--de même que son assistant local--après avoir exercé pendant moins de 18 mois. Après une lacune de trois mois, au cours de laquelle le maître d'oeuvre n'était pas représenté au niveau local, le chef de projet du siège fut nommé, après accord parmi les associés, pour occuper le poste. Au point où en était le projet, les qualités de gestionnaire étaient considérées comme étant devenues beaucoup plus importantes que des qualifications académiques spécialisées. Ces dernières furent fournies à ce moment-là, par la nomination d'un agro-économiste, faisant partie du personnel et disposant des qualifications et de l'expérience requises, au poste de directeur de projet au siège. Ce dernier avait été, depuis juillet 1988, le responsable du soutien technique du projet. Le nouveau directeur du projet a effectué plusieurs visites sur le terrain. Le nouveau directeur du projet a été, et continue à être, le chef d'équipe de l'une des plus importantes études à court terme (commercialisation des céréales). Ainsi, la continuité technique et administrative était assurée, et la direction locale--surtout, en ce qui concerne la liaison triangulaire DG/PDIA-maître d'oeuvre-AID--s'est sensiblement améliorée.

Néanmoins, en dépit des meilleurs efforts réalisés par chacun pour améliorer la situation, l'absence d'un conseiller technique à long terme résident et convenable, dans un projet de ce type, est inévitablement ressentie. Le personnel technique local a toujours besoin de quelqu'un vers

lequel se tourner pour rechercher ses conseils et demander son aide dans la résolution de problèmes techniques qui pourraient se manifester entre les visites des consultants à court terme. Un conseiller résident à long terme est mieux placé pour assurer une continuité de l'effort de formation en cours d'emploi et d'établissement institutionnel, et pour attirer l'attention directe des décideurs sur les conséquences importantes en matière d'orientations politiques et d'institutions (sans nier le profil bas adopté dans ce contexte par l'AID), lorsque les cadres du pays-hôte ne bénéficient pas d'une attention suffisante.

Finalement, l'importante tâche de préparation de termes de référence convenables pour les études et les consultants continue aussi à être compromise. Le chargé de projet de l'AID est injustement surchargé par cette responsabilité, en dépit des meilleurs efforts faits par le Représentant résident titulaire. Dans ce contexte, le dernier conseiller n'avait pas été utile du tout.

III. ASPECTS DOMINANTS DE L'EXECUTION ET RECOMMANDATIONS POUR LA SECONDE PHASE

A. Nécessité et Ampleur du Changement de l'Orientation du Projet

Au début du processus d'évaluation, il semblait que l'élément le plus important dans l'exécution de la seconde phase du projet consistait à maintenir un équilibre entre les deux objectifs et entre, d'une part, la production à court terme du projet et, d'autre part, l'établissement d'une capacité à long terme, cette dernière étant l'option préférée du ministère de l'Agriculture. A l'époque de l'entreprise des études du projet, la préférence de l'AID allait plutôt à la production à court terme. Cependant, l'AID a consenti récemment à doubler le budget consacré à la formation insitutionnalisée. L'intérêt porté par le gouvernement tunisien au suivi de certaines des études réalisées démontre que les priorités du pays-hôte mettent de plus en plus l'accent sur les applications opérationnelles.

L'équipe est d'avis que, au cours des 18 mois prochains, aucun ajustement important ne sera nécessaire en matière de priorités de l'objectif et de la production. Une analyse des états du budget du projet, compte tenu des engagements actuels, constituera une contribution essentielle, même pour un exercice de réorientation limitée. Les dépenses réelles débitées du budget du contrat sont presque exactement à mi-chemin des limites. Mais, selon des informations incomplètes, dont disposent le chargé de projet de l'AID et le Conseiller résident du maître d'oeuvre, les montants globaux non engagés ne dépassent probablement pas un demi million de dollars américains, autrement dit, près de 10% des crédits totaux alloués au projet, dont une part substantielle est déjà réservée à la satisfaction des engagements futurs pour des activités préalablement approuvées.

A notre avis, la question qui s'impose se rapporte au niveau de concentration de ressources sur :

- (a) la consolidation de l'élément formation (c'est-à-dire, le "transfert de technologie" ou "apprentissage par l'action") du projet; et
- (b) l'examen de la nécessité, des priorités et de la concentration de la réalisation d'études supplémentaires orientées vers les politiques aboutissant à de nouveaux développements dans les stratégies du gouvernement tunisien, comme le début de la préparation d'un plan quinquennal en 1990, de même que l'effort avancé du ministère de l'Agriculture pour régionaliser la planification et l'exécution.

B. Conditions Favorisant Une Exécution Efficace

1. Procédures d'exploitation en vigueur à la DG/PDIA

Hormis une réorientation et une reprogrammation possibles des tâches des consultants pour le restant de la durée du projet, comme examiné ci-après, un tel effort comprendrait le recours à des procédures plus officielles permettant d'établir et de contrôler les programmes de travail des cadres de la

DG/PDIA, conjointement avec les consultants locaux et de passage. Il est recommandé d'encourager l'emploi de documents de travail, de manuels d'utilisation et de dossiers destinés à documenter la participation par le personnel à des études et des exercices spécifiques. La présente section examinera ultérieurement d'autres conditions visant les méthodes d'administration publique du gouvernement tunisien.

2. Renforcement de la capacité analytique interne

Les efforts des consultants devraient être répartis entre une série d'accroissements discrets permettant un transfert de connaissances de l'application des questions aussi bien conceptuels qu'empiriques dont ils traitent. La méthodologie devrait pouvoir expliquer l'ajustement structurel basé sur le mécanisme de marché. Les consultants devraient commencer par présenter à l'ensemble des cadres une perspective liminaire générale de leurs efforts. Il serait recommandé de faire une présentation de courte durée sur l'application de l'analyse politique de la loi de l'offre et de la demande, en se servant d'exemples empiriques et de démonstrations assistées par ordinateurs.

Il faudrait permettre à, au moins, un ou deux membres bien qualifiés du personnel de la DG/PDIA de se consacrer à plein temps à l'analyse de lignes politiques, en plus de la collaboration permanente des conseillers provenant des institutions académiques. Compte tenu de la prépondérance des céréales dans une économie basée sur l'agriculture et la consommation, ainsi que dans la balance des paiements, ce secteur devrait constituer le premier choix pour les efforts de simulation de politiques. L'intérêt et les préoccupations spéciaux indiqués par le PDG titulaire de l'Office des céréales, et la quantité et la qualité des travaux analytiques réalisés et prévus pour le restant de l'année en cours, renforcent la recommandation de l'équipe en faveur de la modélisation des sous-secteurs.

Il faudrait absolument accorder la priorité à cette approche recommandée pour les analyses du sous-secteur des céréales, y compris une analyse de l'offre et de la demande liées à un cadre modèle de marchés. Il est probable que cette tâche absorbe les efforts des cadres concernés pendant au moins une année, et peut-être deux (suivant les efforts de l'équipe de l'université du Wisconsin et la collaboration inter-ministérielle). Dans le cas où l'on installe un ordinateur que le personnel peut exploiter et maintenir, une période d'une à deux années constitue un cadre réaliste. Pour cette raison, le cadre doit être conçu pour permettre une intégration totale de leurs efforts de façon qu'ils puissent utiliser un modèle de simulation de politiques. La DG/PDIA est prête à analyser les questions relatives à l'offre, alors que les questions se rapportant à la demande relèvent du ministère de l'Economie. La spécification et l'organisation de l'effort de modélisation seront cruciaux. Il est essentiel que les tâches soient réparties entre les ministères. L'expérience du ministère marocain de l'Agriculture, dans le domaine de la modélisation politique, est un précieux exemple qui peut être utile à cet effort.

Il est nécessaire que le rôle des consultants de l'université du Wisconsin soit synergique avec le reste des efforts analytiques du projet, et vice versa. En outre, il faudrait que leurs efforts méthodologiques plus recherchés se concentrent sur les formateurs tunisiens (ISG, INAT), plutôt que directement sur

les cadres du ministère de l'Agriculture qui, à leur tour, seraient sensés utiliser convenablement les outils d'analyse de politiques dans l'exécution de leurs tâches habituelles. La DG/PDIA nécessite les services, à court et à long terme, d'experts académiques d'autres institutions, comme l'ISG et l'INAT, pour s'occuper des aspects très avancés de la modélisation et de l'analyse économétrique. Compte tenu des niveaux de salaires actuels et des méthodes de travail régulières du personnel, il est improbable que le ministère puisse attirer ou retenir des candidats du niveau de docteur d'Etat (PhD) qui seraient capables de formuler un tel travail, et d'en fournir une spécification analytique. Une solution beaucoup plus efficace consisterait à former des cadres qui seraient chargés de la tenue et la mise à jour des modèles, ainsi que de l'interprétation des résultats obtenus.

L'effort initial consisterait à établir un prototype de cadre de simulation de politiques à marchés multiples pour les céréales que l'on pourrait appliquer par la suite à d'autres sous-secteurs. L'université du Wisconsin pourrait également envisager le raccordement de certains de ses services de consultation statistique, grâce à la collaboration du conseiller à court terme (six mois) de la CEE, dont le recrutement permettra de mettre en place une capacité permanente de mise en mémoire et de transmission de données informatiques, au niveau des bureaux régionaux.

Un point d'ordre technique, cependant. Il est recommandé que toutes les bases de données soient configurées en cinq à dix sous-secteurs, avec des informations réparties par catégories de renvoi et catégories normalisées. Il est nécessaire de développer officiellement la structure des statistiques fournies par les études spéciales et par d'autres agences. Il est également nécessaire d'établir des liens entre les sources de données principales et les systèmes d'agrégats afin de permettre la diffusion de données globales en dehors du ministère de l'Agriculture. Il faudrait aussi que les études spéciales des différents sous-secteurs, qui calculent leurs propres données, conservent des copies de données statistiques importantes dans la base de données établie pour chacun de ces sous-secteurs. Il faudrait que la mise en mémoire de données dans la base de données de sous-secteur soit prévue pour tous les programmes d'études importants. Il est impératif d'identifier les exigences en documentation pour cette information et de prévoir des méthodes permettant l'organisation et la gestion de cette information. Les systèmes d'archives et les bibliothèques de documents périmés constituent des éléments essentiels pour le long terme.

L'Annexe A comporte des suggestions plus détaillées pour la phase restante de l'effort de collaboration de l'université du Wisconsin.

3. Fixation des priorités des analyses politiques

Les entretiens informels que l'on a eus avec les décideurs gouvernementaux tunisiens font état de la satisfaction générale manifestée à l'égard de la priorité accordée par les deux études actuellement en cours de réalisation (Phase II du secteur des céréales et Caisse de Compensation) et qui seront achevées d'ici la fin de l'année. Il n'en est pas de même pour l'étude portant sur l'Egalisation du transport des céréales (qui doit débiter au mois de novembre 1989). Au cours d'une réunion tenue le 24 octobre 1989 entre le chef de l'équipe d'évaluation et le PDG de l'Office des céréales (en présence du chef

de file de la DG/PDIA et du Conseiller résident du projet), le PDG a déclaré sans aucune équivoque que l'étude n'était pas nécessaire parce que les frais d'égalisation des transports constituaient un problème mineur qui était en voie de règlement et qui ne comportait aucune conséquence économique complexe. (Cette surprise constitue un exemple éloquent du fossé qui existe dans le domaine de la gestion et de la communication et qui a besoin d'être comblé).

Il y a dix autres études supplémentaires qui figurent sur une liste informelle et qui pourraient être achevées d'ici la fin de 1990. Ces études portent sur les thèmes suivants : subventions des aliments du bétail et de l'irrigation; surveillance de projet; position concurrentielle des produits de la pêche en mer; financement d'exploitations agricoles; rentabilité des investissements agricoles; système fiscal applicable à l'agriculture; cultures sous serres; marges boulangères; et, libéralisation des importations des aliments du bétail.

Compte tenu de la rupture du mécanisme gouvernemental tunisien concernant la réglementation des projets, on ne sait pas exactement pourquoi, comment et par qui cette liste a été établie, sauf que certaines parties auraient été acceptées de manière non-officielle, au cours de la réunion de programmation des associés du projet, qui s'est tenue au mois de janvier 1989. Le reste a été communiqué de manière informelle par le coordinateur de la DG/PDIA chargé des programmes ASAL/APIP. Entretemps, à la suite d'entretiens avec des décideurs-clés potentiels, ceux-ci ont exprimé aux évaluateurs des opinions diverses sur les priorités, et ont aussi admis qu'il y a eu peu ou pas de consultations récentes. De plus, il n'y a eu aucun effort systématique de préparation des termes de références préliminaires sur lesquels fonder, entre autres, les estimations de coûts préliminaires. Finalement, il est impératif de prendre en considération le temps limité qui reste au projet, dont l'achèvement est prévu pour le mois d'avril 1991.

Une comparaison rapide indique que quatre études uniquement, sur celles qui ont été proposées, se rapportent à des mesures ayant trait au programme ASAL et qui doivent être prises tout au long de 1990. La priorité de la politique agricole de propositions, telles que les cultures sous serres pourrait bien être remise en question; deux autres propositions pourraient être combinées (subventions des aliments du bétail et libéralisation des importations). L'objectif visé par la proposition d'étude sur les pêches n'est pas conforme à l'évaluation des questions par la Banque mondiale, et les questions spécifiques que doivent examiner deux études institutionnelles (crédits et imposition) devraient être clairement indiquées dès le début. On remarque aussi l'absence de certains thèmes d'orientations fondamentaux relatifs au régime foncier, à la main-d'oeuvre agricole, et aux conditions sociales dans les campagnes qui ne sont que légèrement (ou pas du tout) touchées par l'accord ASAL. Lors de nos entretiens avec les responsables du gouvernement tunisien, certaines parmi ces questions furent désignées de manière spécifique comme étant prioritaires.

Finalement, la question de la "stratégie de la sécheresse" réside en permanence dans l'esprit de certains responsables gouvernementaux tunisiens et l'AID semble avoir accepté de l'inclure dans l'ordre du jour du projet, bien que les ressources nécessaires proviennent de sources autres que celle du projet. L'équipe d'évaluation n'a pu obtenir aucune documentation sur ce sujet, mais,

à notre avis, il faudrait l'approcher avec prudence. Il faudrait surtout que la nature d'une telle étude soit claire, si l'on ne veut pas qu'elle finisse oubliée dans un tiroir, comme beaucoup d'autres avant elle. Le produit idéal consisterait à faire une série de propositions réalistes d'un point de vue technique et social au sein d'un cadre théorique, en se fondant sur des expériences obtenues ailleurs. De plus, plutôt que de confier une telle étude à l'APIP et à un seul entrepreneur de l'AID, il serait préférable d'envisager de l'entreprendre conjointement avec d'autres associés, tels que la FAO et un des centres de recherches internationaux, compte tenu des risques que cela représente pour la Tunisie et pour le prestige des entités parrainant l'étude.

4. Structure et rendement futurs de la gestion du projet par le gouvernement tunisien

Pour le moment, il n'y a aucune raison de changer le principal lieu de la réalisation du projet de la DG/PDIA du ministère de l'Agriculture. Cette direction générale est la seule entité exécutive gouvernementale jouissant de la capacité institutionnelle de prise en charge de la réalisation du programme ASAP, que le projet APIP doit soutenir. Cependant, il est nécessaire de rétablir un mécanisme approprié de coordination du programme et des orientations afin de préserver la légitimité du projet aux yeux du gouvernement tout entier et aux yeux de l'AID. Cela contribuerait à une coopération plus effective entre les ministères qui y participent. Comme cela a été démontré à maintes reprises par le présent rapport, la création d'une telle structure constitue la base essentielle de la mise en oeuvre des améliorations institutionnelles et instrumentales que nous considérons comme requises pour établir un rapport entre l'importance de l'incidence ultime du projet et le volume et la qualité des intrants.

Etant donné l'important rôle de soutien aux orientations que les autorités tunisiennes continuent d'attendre du processus ASAL/APIP, nous pensons qu'il serait bon d'examiner la structure de gestion, relativement simple, suivante. Une telle structure répondrait aux besoins d'une mise en oeuvre systématique, sans pour cela empiéter sur le temps précieux des décideurs ou du personnel technique :

- o Les orientations devraient être établies par un comité directeur comprenant deux secrétaires d'Etat, provenant, respectivement, des ministères de l'Agriculture et de l'Economie, le Directeur général de la planification au ministère du Plan, et le directeur de la mission de l'USAID/Tunisie, qui participerait par invitation. Le comité directeur tiendrait des réunions circonstanciées uniquement, chaque que le comité exécutif (cf. ci-après) ne peut pas, ou ne se sent pas habilité à, résoudre une question spécifique, et pour sanctionner les changements importants survenant en matière de priorités, les arrangements institutionnels, etc.
- o Une coordination permanente devrait être garantie par un comité exécutif permanent de composition acceptable et qui comprendrait les Directeurs généraux ou Directeurs appropriés des trois ministères concernés et le chargé de projet de l'USAID; le représentant résident du maître d'oeuvre du projet APIP serait régulièrement comme

conseiller. Des observateurs/conseillers choisis parmi les consultants des entrepreneurs et et au sein des ministères et autres agences concernés du gouvernement tunisien, seraient invités à cet effet. Le Coordinateur ASAL/APIP serait le secrétaire permanent de ce comité. Il serait chargé de la préparation de l'ordre du jour et du procès-verbal approuvé des délibérations du comité, y compris les résolutions officielles, le cas échéant. Il lui incomberait également de s'assurer que tous les membres assistent aux réunions et qu'ils sont convenablement informés de l'ordre du jour. Nous suggérons que ce comité tienne des réunions régulières (toutes les deux semaines, probablement).

Evidemment, il ne suffit pas de créer une structure institutionnelle de coordination pour garantir une mise en oeuvre plus efficace et, surtout, plus rentable du projet. Ce qu'il y a de plus important, c'est l'institution d'un système et d'un esprit de participation, de collaboration et de communication au sein et à l'extérieur de la DG/PDIA, comme à l'intérieur et à l'extérieur du ministère de l'Agriculture. Un tel environnement est essentiel à l'optimisation de l'utilisation des ressources physiques et humaines existantes, particulièrement en ce qui concerne les bases de données, l'échange d'information, les réseaux informatiques existants, etc.

Dans ce type de cadre institutionnel et administratif, il faudrait peut-être envisager aussi de charger le comité de direction des affectations budgétaires à chacun des ministères participant au projet, en se fondant sur les décisions finales relatives aux priorités du programme pour le restant du projet, et de permettre à chaque directeur d'être responsable de la mise en oeuvre et de la surveillance de son propre budget.

Nous recommandons que l'ISG soit consulté, officieusement ou contractuellement, pour qu'il aide le personnel de la DG/PDIA et le comité exécutif à établir des procédures qui répondraient aux exigences minimales applicables à la coordination des orientations et de l'ordre du jour, à la gestion des affaires courantes, et à la surveillance dans des conditions tunisiennes. Il faudrait également que le personnel de la DG/PDIA et le comité exécutif mettent sur pied des procédures de gestion de systèmes réalisables de communications entre les services et avec l'extérieur (avec une maximisation de l'emploi des ordinateurs par rapport aux écritures), l'emploi des ordinateurs, la sélection et la formation de personnel d'appui administratif (secrétaires), et la délégation de pouvoir. L'ISG devrait aussi proposer un minimum de documentation courante sur les activités du projet et de la participation individuelle à ces activités.

5. Information

Dans le dessein d'obtenir une incidence maximale dans le secteur public et parmi les "façonneurs" de l'opinion publique, l'équipe d'évaluation suggère de passer un contrat avec un rédacteur professionnel respecté ou un journaliste ayant certaines connaissances spécialisées assez convenables (ou un spécialiste ayant une capacité de rédaction reconnue) pour qu'il collabore à la rédaction en français des résumés exécutifs des nouvelles études. Ce rédacteur/spécialiste serait également chargé de la préparation de communiqués

de presse précis pour des documents de projet qui pourraient être considérés par le comité de direction comme étant convenables à la dissémination en dehors des milieux officiels. Ces résumés pourraient avoir un format spécifique, suivant le milieu auquel ils sont destinés, comme, par exemple, les responsables politiques du gouvernement tunisien, les technocrates et les entrepreneurs privés instruits, les académiciens, et les donateurs externes/prêteurs. Quant aux hommes d'affaires moins instruits et l'homme de la rue, on peut les toucher par la voie de la presse quotidienne et des revues spécialisées.

Il faudrait établir une liste de distribution systématique des textes entiers des études, en se basant sur des questionnaires qui doivent être retournés par tous les destinataires qui y voient un intérêt potentiel (comme, par exemple, dans le cas de la liste d'archivage des revues trimestrielles du CNDA).

Nous suggérons de tenir un séminaire d'une journée qui serait consacré à l'examen de la version d'avant-projet de chaque nouvelle étude, avec l'ample participation du secteur public et, le cas échéant, du secteur privé également. Il est déjà prévu de tenir un second séminaire général de l'ASAP, en dehors de la capitale. Il faudrait rechercher une plus grande participation du secteur privé et, le rédacteur professionnel, proposé précédemment, devrait résumer les communications présenter et rédiger les actes, tout de suite après la clôture du séminaire.

Comme l'a suggéré le Directeur général de la DG/PDIA, l'AID devrait envisager de participer, avec le concours de la Banque mondiale, au parrainage d'un atelier multinational des nations francophones d'Afrique, où des projets de types ASAP et/ou APIP sont en cours de réalisation.

IV. HORIZON POST-PROJET : SUGGESTIONS POUR LE PROGRAMME A VENIR ET ENSEIGNEMENTS TIRES PAR L'AID

A. Introduction

D'ici à la date d'achèvement du projet, aucune mesure de réajustement importante n'est nécessaire pour la mise en oeuvre du projet, conformément au but et aux doubles objectifs de production visés -- à l'exception des simulations d'orientations. Cette opinion est partagée par les associés du projet. Cependant, certains ajustements à la marge permettront une conclusion plus efficace du processus.

B. Suggestions Proposées au Gouvernement Tunisien et Aux Donateurs Relatives Aux Points Non Couverts Par le Programme De Travail

A moins que les autorités tunisiennes et la Banque mondiale ne décident de réaliser ASAL III, nous arriverons bientôt à la fin d'un processus qui a été spécifiquement conçu pour fournir au gouvernement tunisien une assistance technique lui permettant de répondre aux engagements pris dans le cadre de l'accord ASAL II. Aujourd'hui, les autorités tunisiennes apprécient beaucoup mieux l'impact macro-économique probable des mesures de libéralisation du marchés qu'elles ont acceptées. Si la période restante du projet est utilisée de la manière la plus avantageuse et compte tenu des propos tenus par les différents responsables tunisiens avec lesquels nous nous sommes entretenus, l'analyse des politiques pour l'ajustement structurel aura été réalisée de manière réussie. Le projet aura beaucoup accompli en matière du soutien qu'il aura apporté aux autorités tunisiennes dans la conception des diverses mesures requises pour traduire les orientations choisies en actions spécifiques permettant de se diriger vers une économie de marchés.

Cependant, d'ici le mois d'avril 1991, l'objectif "subalterne" du projet -- aider à établir une organisation disposant d'une capacité institutionnelle soutenable pour l'analyse de lignes politiques, n'aura pas été atteint. L'établissement d'une capacité nationale, destinée à analyser un processus continu d'ajustement structurel et à proposer des solutions de remplacement avec leurs résultats probables, est une tâche plus complexe qu'on ne le pensait au début. L'absence d'une telle capacité nationale indépendante compromet une mise en oeuvre réussie du processus. Dans le dessein de réduire au minimum toute friction au niveau d'un processus qui jouit d'un soutien politique de haut niveau, le ministère de l'Agriculture doit être capable d'assurer la gestion d'un secteur agricole de marché qui aura besoin de fournir un soutien continu à la structure créée par le programme APIP.

A la lumière des ressources humaines et financières du projet, il ne sera, en outre, pas possible de satisfaire, d'ici le mois d'avril 1991, le besoin en analyses critiques des institutions et des produits sous-sectoriels, au-delà des exigences officielles de l'accord ASAL II. Cela est également vrai pour l'assistance technique fournie dans le domaine de la mise en oeuvre des réformes. (Cependant, une maximisation de "rachats" et d'autres augmentations de ressources créatives permettra d'accomplir plus). Le secteur foncier constitue un ensemble important de problèmes structurels et institutionnels. C'est là un sujet que les

autorités tunisiennes ont, jusqu'ici, été peu enclines à aborder, même avec la Banque mondiale, mais, nous avons pu en discuter avec au moins deux responsables. Il est vrai que l'on peut difficilement éviter ces thèmes, dès que l'on aborde la question de l'imposition agricole, par exemple. Ces questions ont des conséquences importantes pour les investissements privés réalisés dans le domaine agricole. La question de la pérennité financière de la politique d'ajustement et de mise en valeur de l'agriculture, sans une base d'imposition foncière permettant de compenser les coûts extraordinaires, est une question critique¹.

Le gouvernement, et le ministère de l'Agriculture en particulier, sont de plus en plus désireux de voir la nouvelle politique de décentralisation mise en oeuvre de manière réussie, grâce à laquelle les régions du pays pourront, à très court terme, jouir d'une autonomie importante en matière de prise de décisions, d'exploitation et de budget.

A l'heure actuelle, la poursuite de l'assistance fournie au gouvernement tunisien dans l'entreprise d'un effort continu, décisif mais convenablement prudent, pour se débarrasser d'une économie socialiste aidera beaucoup plus à établir un secteur privé bien portant dans le domaine de l'agriculture et des activités y afférent. Le gouvernement doit bénéficier d'une assistance simultanée lui permettant de créer l'environnement convenable à des investissements privés utiles d'un point de vue social et politique. Dans le cadre de cet effort permanent, le gouvernement devrait également s'assurer un soutien approprié de la part de donateurs externes. Les donateurs potentiels devraient aussi insister pour obtenir des engagements de la part des autorités tunisiennes sur certaines des questions les plus importantes relatives aux institutions et à la gestion qui sont examinées par le présent rapport, dont beaucoup ne seront probablement pas résolues, d'ici le mois d'avril 1991.

En outre, une fois qu'un environnement politique favorable aux initiatives privées aura été entièrement établi, il serait bon d'envisager la création d'une cellule spéciale, semblable au modèle marocain, chargée d'assurer autant l'analyse de politiques que l'entreprise d'études et la fourniture de services consultatifs pour la privatisation.

Le perfectionnement et l'amélioration de la gestion et de la production du service des statistiques de la DG/PDIA, recommandés voilà bientôt deux ans par le contrôle de gestion, constituent une question qui nécessite une attention spéciale, mais qui pourrait ne pas être cruciale à l'exécution réussie du programme APIP. A l'heure actuelle, ce service forme une sous-direction au sein de la direction de la planification et du développement, et compte des effectifs de près de 200 fonctionnaires, y compris un personnel d'exécution, autrement dit, plus que le reste du personnel de la DG/PDIA mis ensemble. Cette sous-direction a besoin d'être transformée en direction à part entière, équipée pour servir les besoins en statistiques agricoles, non seulement de la DG/PDIA, mais aussi des autres services du ministère de l'Agriculture (sauf pour les données

¹ Le Land Tenure Center (centre de recherches sur l'occupation des terres) de l'université du Wisconsin dispose d'une capacité d'entreprise d'analyses et d'assistance technique dans ce domaine qui est pratiquement unique aux Etats-Unis.

administratives) et des autres organismes gouvernementaux. Pour ce faire, ce service doit avoir suffisamment de prestige pour attirer un personnel qualifié (surtout, compte tenu du fait que les salaires offerts dans la fonction publique aux statisticiens diplômés ne peuvent concurrencer ceux obtenus dans le secteur privé) et pour imposer progressivement un ordre systématique dans ce domaine au sein du ministère et parmi les différents organismes publics. D'autre part, il faut procéder de toute urgence au recrutement ou à la contractualisation d'un gestionnaire de données.

L'élaboration de simulations de réformes pour le sous-secteur des céréales ne sera probablement pas réalisable d'ici la fin de la période d'exécution du projet actuellement retenue. Les consultants de l'université du Wisconsin indiquent qu'ils sont bien avancés dans la préparation du terrain nécessaire à de telles démonstrations de réformes, du moins pour ce qui est de l'offre (production). Les cadres du ministère de l'Economie, avec l'aide du corps enseignant de l'ISG, assurent actuellement la totalité du travail du côté de la demande (consommation). Cela a donné lieu à deux problèmes. Tout d'abord, l'équipe de l'université du Wisconsin ne pense pas que l'organisation sera suffisamment préparée pour entreprendre la préparation des modèles de simulation de réformes, d'ici la fin de la période du projet (à cause, en partie, des retards initiaux survenus dans la disponibilité des ordinateurs et dans la formation des consultants de l'INAT). Ensuite, il est improbable que les cadres du ministère de l'Economie puissent réaliser la modélisation de la consommation (nécessaire à la simulation des réformes), compte tenu du budget actuel dont ils disposent et des engagements de leur plan de travail.

C. Enseignements Tirés

1. Recherche d'un impact au niveau des réformes

Comme on peut le comprendre, l'AID est soucieuse de documenter l'impact au niveau des réformes, même après une durée de projet inférieure à deux ans. Cependant, il est difficile d'indiquer les cas spécifiques, où la prise de certaines décisions pourrait avoir un lien direct avec l'obtention de certains produits, même dans des cas aussi évidents que ceux des céréales et de la commercialisation de l'huile. (Il est clair que la tâche serait plus aisée, si le projet comptait encore un Conseiller résident à long terme disposant d'un accès continu auprès des décideurs appropriés, qui serait un participant plutôt qu'un observateur étranger). Lors de son évaluation de "l'impact" de projets relatifs à des réformes, et donc, ayant des conséquences sur le plan politique, l'AID devrait se contenter de l'hypothèse raisonnable que, faute de preuves ou d'indications contraires, les réformes établies avec le soutien de l'APIP ont réussi jusqu'ici. Compte tenu de la demande permanente d'études spécifiques orientées vers des politiques et de la participation d'un personnel-clé du pays-hôte à leur planification et à leur exécution, la mise en oeuvre des mesures que les études ont suggérées, ou auxquelles elles ont fourni un soutien analytique, constitue un indicateur complètement persuasif de l'impact positif et avantageux du processus de prise de décisions.

2. Influence exercée sur les orientations politiques du pays-hôte

La question qui se rapporte à la recherche de l'impact au niveau des lignes politiques est celle qui a trait au degré jusqu'auquel l'AID pense pouvoir se servir du projet pour influencer la formulation des orientations par le pays-hôte. Dans le cas actuel, la position politique explicite de la mission de l'USAID à l'égard du projet consiste à se limiter au soutien des décisions politiques du pays-hôte par l'entreprise d'analyses permettant aux décideurs de faire une estimation des résultats probables. Les avantages des politiques de marché sont suffisamment éloquentes par eux-mêmes. En réalité, le document d'information du projet indique clairement que le but du projet consiste à renforcer la capacité de réponse des institutions publiques les plus importantes aux exigences analytiques de la mise en oeuvre du programme gouvernemental de réformes d'ajustement de l'agriculture (y inclus ceux des aspects qui découlent des engagements pris à l'égard de la Banque mondiale). Les fournisseurs ont aussi scrupuleusement évité d'imposer un programme de réformes. Ainsi, la mise en oeuvre de ce projet est perçue comme un guide précieux indiquant à l'AID comment elle devrait et pourrait éviter même de donner l'impression de s'égarer de la position fondamentale de "non-ingérence".

3. Souplesse du processus de mise en oeuvre

Tout au long de la première moitié du processus de mise en oeuvre du projet, l'AID et les fournisseurs ont été dûment vigilants aux besoins et aux possibilités de modification des plans et programmes d'action, en réponse aux changements de circonstances. Cela est particulièrement vrai pour les actions se rapportant de manière spécifique au prêt à l'ajustement structurel accordé par la Banque mondiale. Le terme "souplesse" a convenablement constitué l'un des mots d'ordre clés (bien que non écrits) du projet. Abstraction faite des engagements juridiques pris à l'égard de puissances étrangères, cette souplesse qui a été démontrée dans le soutien manifesté vis-à-vis de nouvelles initiatives politiques a été bonne et promet de continuer. Il est essentiel qu'une telle souplesse soit incluse dans la conception de projets de soutien apporté au niveau de la prise de décisions et de propositions d'orientations politiques, y compris les domaines se rapportant à l'agriculture et à l'alimentation, tels que les contrôles des prix. Il est impératif, néanmoins, de faire preuve de prudence, de crainte qu'une telle souplesse ne dégénère en chaos, lorsque les signaux changent tellement rapidement que des cadres consciencieux se sentent frustrés. A cet égard, il serait crucial que le maître d'oeuvre compte une proportion juste et convenable de la représentation locale, et couvrant autant la consultation spécialisée que l'aptitude à la gestion.

4. Les règlements de l'AID : contraintes exercées sur l'efficacité et l'impact d'un projet

Il faut souligner à l'honneur de tous les participants, que les extrants et les activités intermédiaires du projet ont, d'une manière générale, été livrés ou exécutés conformément au calendrier de travail et, fondamentalement, de manière opportune et satisfaisante. En dépit de certains obstacles à la mise en oeuvre, découlant des procédures administratives et réglementaires--semblables de plus en plus à un casse-tête chinois--, la plupart des mesures sont aujourd'hui en bonne voie. Comme c'est fréquemment le cas, ces

problèmes ont gêné des mesures d'exécution clés réparties dans le temps, qui auraient dû être complémentaires, retardant ainsi leur effet. Ce qui, à long terme, risquerait d'être nuisible, ce sont les frictions, provoquées par de telles questions administratives, qui ont donné lieu--et personne ne s'en cache--à des relations tendues entre l'USAID et des cadres importants du gouvernement tunisien (et, parfois, avec des entrepreneurs). La mission de l'USAID déclare que ces cas ont été officiellement portés à l'attention des responsables au niveau du siège de l'agence, dans ce que l'on appelle un rapport de "vulnérabilité". Ainsi, nous nous limiterons à nous rallier vivement aux appels répétés, autant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'agence, en faveur d'une révision fondamentale de la structure réglementaire, qui, de plus en plus, va à l'encontre des objectifs recherchés. Cela peut être particulièrement critique dans le cas de programmes d'ajustement d'orientations où le facteur temps est essentiel.

5. Surveillance de projet officielle vs non officielle

Malgré plusieurs contraintes importantes, la mise en oeuvre du projet a été entreprise de manière efficace et dans les délais impartis. Les succès du projet se sont multipliés, sans que l'on dispose d'un ensemble officiel de repères, de calendriers, de diagrammes PERT et autres, aux niveaux de l'USAID, du maître d'oeuvre, et de la DG/PDIA, et probablement du fait de leur absence. Cela n'est pas perçu comme un problème, dans la mesure où la mise en oeuvre du projet n'est pas, en grande partie, clairement définie. Ainsi, comme nous l'avions dit auparavant, la souplesse de la réaction de ce projet à des circonstances et des exigences changeantes constitue l'une de ces principales forces. De plus, au niveau du ministère de l'Agriculture, le programme APIP est perçu, ainsi que l'a déclaré le Directeur général de la DG/PDIA, comme "un outil permettant d'atteindre des objectifs d'ajustement structurel, et non pas une fin en soi".

Cette remarque permet de rappeler avec éclat à l'USAID que ce genre de projet exige une relation spéciale avec le pays-hôte. Si une telle relation continue à être respectée, elle peut indiquer la voie qui mène à la réalisation, ailleurs, de projets similaires et potentiellement délicats. Si, au contraire, l'AID insiste, dans son propre intérêt, sur le recours à des contrôles de surveillance officiels conçus pour d'autres projets, elle court le risque de compromettre une efficacité fondamentale, de même que la relation spéciale. L'USAID, elle-même, est en train d'apprendre la signification de la contribution à des projets d'ajustement de politiques. Un excès de contrôle de projets semblables de la part de l'AID pourrait faire courir le risque d'un rejet par le gouvernement-hôte des objectifs de l'ajustement. Le personnel de l'AID, tout comme celui de la DG/PDIA, est en train "d'apprendre par l'expérience".

6. Mythes et faits de la conception de projets et le problème de la mémoire institutionnelle

Le personnel de l'AID qui a actuellement la charge du programme tunisien a indiqué à maintes reprises que l'agence était peu disposée à accorder un rôle plus important à l'objectif du projet portant sur l'établissement de capacité. Le peu d'enthousiasme a été influencé par ce que l'on a perçu comme l'absence de conséquence d'un programme de formation officiel massif organisé,

entre la fin des années 60 et celle des années 70, par l'université du Minnesota pour le compte du ministère de l'Agriculture. Cette attitude fut justifiée par l'affirmation que, plus de dix ans après la fin du programme, il ne reste plus que deux de ces diplômés (vraisemblablement en agro-économie) à la DG/PDIA.

Les programmes de formation massive de cadres, réalisés dans d'autres pays, figurent parmi les succès extraordinaires remportés par l'AID et des agences de développement qui l'ont précédée. Il est donc important de vérifier si la Tunisie constituait l'exception à ces succès. Il s'avère que, selon les propos de l'un des deux survivants du programme de formation qui sont encore à la DG/PDIA, près de 15 stagiaires ont participé au programme de formation en agro-économie. Sur l'ensemble, cinq à six travaillent encore au ministère de l'Agriculture, et au moins un nombre égal servent aujourd'hui dans des institutions de recherche ou académiques. Les autres sont, pour la plupart, répartis entre d'autres organismes publics ou para-étatiques. De plus, le dénombrement d'anciens stagiaires dans une agence donnée, ou même dans le secteur public en général, est contre-productif, lorsqu'on veut évaluer l'effet d'un tel programme sur le développement national, tout comme il est contre-productif de se servir du dénombrement pour justifier une atténuation de l'importance de la formation dans le cadre du projet APIP.

L'AID avait d'autres raisons de souhaiter ne pas investir dans la formation une part plus grande des ressources du programme APIP, en d'autres termes, l'urgence des mesures d'ajustement de politiques de l'accord ASAL. Néanmoins, on a l'impression qu'en prenant cette décision, on a accordé une importance sans mérite à une fiction qui aurait été prouvée comme telle, avec un minimum de recherche.

ANNEX 1

Summary of Understanding with the University of Wisconsin's
APIP Team Regarding Future Policy Analysis Agenda
for the Project

~~11~~

- 45 -

SUMMARY OF UNDERSTANDINGS WITH THE UNIVERSITY OF WISCONSIN'S APIP TEAM REGARDING
FUTURE POLICY ANALYSIS AGENDA FOR PROJECT

by Ted S. Black, Econometrics/Statistics Evaluator

These notes are based on intensive discussions with Drs. Kenneth Shapiro, Jean-Paul Chavas, Michael Roth and Cobe Johnson on October 24 and 25, 1989. Their purpose is to amplify the crucial elements of the University of Wisconsin plan for developing policy analysis tools (PAT) in the Tunisian Ministry of Agriculture, with the objectives of (a) determining the conceptual underpinnings for developing policy analysis capacity in the Ministry during the remainder of the project life and (b) clarifying the purposes of the planned activities.

Methodology

PAT will be developed with Tunisian staff to address specific issues of the ASAP, to be formulated in terms of questions with measurable components. Presentation of the results will be, as much as possible, in non-technical terms. The specifics of proposed policy impact measures will be presented in a concept paper scheduled for completion in two to three months. The concept paper will include a tentative design of the format and content of the expected outputs (computer graphs, charts, tables and user menus). The PAT outputs will provide essential, comprehensible, quantitative evidence that can be inferred from the analysis. The paper will also identify the conceptual and data limitations of the PAT and suggest statistical means for rectifying the limitations.

The work will use a categorical approach that concentrates on prior identification of the steps to be used and procedures to be followed by the cadre to teach them, as well as the collaborating Tunisian academics, how to use the PAT. The approach, initially to be concentrated on the supply side, is designed to provide an analysis of the effect of applying specific policy instruments in the ASAP (e.g., input subsidies reduction, producer price changes).

Conceptual specification of the study will explain the complexities of the approach on the basis of fundamental supply and demand principles. Empirical analysis will tie together available statistics and APIP databases and develop analytical software, including an impact simulation system, to illustrate policy effects and to integrate the direction's efforts in statistics, databases and computerization. The software for the PAT will include graphs, charts, tables and reports to summarize the empirical evidence and support hypotheses about specific policy scenarios reflecting combinations of policy instruments and other economic factors influencing the sector; it will be easy to use--menu driven and user friendly.

Workplan

In addition to the concepts paper to be presented in two or three months, a workplan for developing PAT for the cereals sector supply side will be developed using farm level data and the representative farm budget technique. The assistance of Professor Wallace Tynar of Purdue is being considered to refine this workplan and to assist in developing a long-term approach to more complete and reliable PAT, based on his recent experience in Morocco. Special

efforts will be made to link the work of ISG and the D/PCE to the demand side, using consumer surveys and results of the ISG econometric analysis for the Caisse study.

Statistics

Availability of reliable statistics is the most critical constraint facing the application of reliable PAT. A long-term plan for resolving reliability issues will be integrated into the PAT development. In part to assure coordination with the EEC project extension, Wisconsin is considering inviting Mr. Akrouf to Madison to meet with Cobe Johnson, who will not be able to return to Tunis this year. Discussions will be scheduled to determine the statistical reliability of policy conclusions derived from PAT. They will include issues of design of the database and software for the surveys, question item usage, sample size and consistency of the sampling technique, and propose more complete QA/QC techniques.

Local Staff

Involvement of local academic staff (especially Professors Thabet and Salmi of INAT) contracted with local funds is deemed to be absolutely essential to the success of the Wisconsin effort. The University is considering posting a UW graduate student in Tunis to help coordinate the analytical complexities of the PAT and further improve continuity.

ANNEX 2

Documentation Consulted

DOCUMENTATION CONSULTED

Abt Associates

| | |
|---|---------------|
| Subcontract with Ithaca International Ltd | November 1987 |
| Subcontract Modification | August 1989 |
| Subcontract with University of Wisconsin | August 1987 |
| Subcontract with Institut Supérieur de Gestion | August 1987 |

U.S.A.I.D./TUNIS

| | |
|--|---------------|
| Country Development Strategy Statement, FY 1988, Tunisia, Annex I, Agriculture Sector Assessment | |
| Tunisia Agricultural Strategy Statement | December 1986 |
| Project Paper, Tunisia: Agricultural Policy Implementation (664-0343) | March 1987 |
| Award/Contract to Abt Associates, Project # 664-0343 | November 1987 |
| Tunisia Agricultural Sector Strategy Statement, Final Version | June 1989 |

APIP

| | |
|--|--------------|
| Agricultural Profitability, Protection and Comparative Advantage (AIRD, pre-Project) | June 1987 |
| Subsidy Removal Impact (Abt, ISG) | April 1989 |
| Management Audit of the Planning Unit in Tunisia's Ministry of Agriculture (DAI: Klein et al.) | January 1988 |
| Cereals Sector, Plan of Action, First Phase (IIL) | May 1989 |
| Dairy Processing Implementation Study, Final Draft Report (IIL) | July 1989 |
| (Fertilizer Marketing): Possibilités d'Amélioration de la Commercialization des Engrais Chimiques et de Leur | |

Utilization dans les Exploitations
(Draft; Abt) February 1989

Export Commodity Studies (Ithaca/ISG):

Citrus January 1989
Olive Oil January 1989
Wines January 1989

Domestic Vegetable Marketing
(Comete, in French) March 1989

Semi-Annual Report and Update of
of Year II Workplan July 1989

Trip Report, Jean-Paul Chavas, Jul-Aug. August 1989

Papers Presented to Policy Implementation Seminar, May 1989

D.G. Sisler, Strategie pour l'Exportation et
la Competitive de l'Huile d'Olive Tunisienne

G.B. White, Strategie pour l'Exportation et la
Competitivite du Vin Tunisien

E.W. McLaughlin, Strategie pour l'Exportation et la
Competitivite des Agrumes Tunisiens

M.S. Rejeb, Reduction des Subventions d'Intrants
Agricoles: Impact sur la Demande d'Intrants et
l'Offre de Produits

R. Meddeb, Commercialisation des Huiles de Melange

Ch. J. Heureux, Commercialisation des Engrais

M.D. Newman & M. Boughzala, Quel Role Pourraient Jouer
les Secteur Publique et Prive Dans la Collecte et les
Marches d'Importation des Cereales in Tunisie?

DAI

Management Audit of the Planning Unit
in Tunisia's Ministry of Agriculture
(Koein et al) January 1988

Ministere de l'Agriculture-DG/PDIA:
Systeme de Commercialisation des Engrais,
Situation Actuelle et Possibilite
de Son Amelioration September 1989

World Bank

"President's Report" on Proposed
Agricultural Sector Adjustment Loan to
Tunisia (Report # P-5001-TUN)

May 1989

ANNEX 3

Persons Interviewed

PERSONS INTERVIEWED

A.I.D./A.N.E.

Paul Novick, Agricultural Development Officer

U.S.A.I.D./Tunisia

George Carner, Director
Nancy Tumavick, PDO
John Sperling, Program Officer
Shirley Pryor, Project Officer
Robert Rucker, Economist
Monica McKnight, Private Sector Officer
Pamela Day Pelletreau, Consultant

Abt Associates

Stephanie Wilson, Managing VP
Jerry Martin, VP International Agric. Projects
Mark Newman, Project Leader
Cheryl Rassas, Resident Representative, Tunis

Ithaca International

John Eriksen, Project Leader (by phone)

University of Wisconsin

Kenneth Shapiro, Associate Dean & Project Leader
Peter Bloch, Project Coordinator
Jean-Paul Chavas
Cobe Johnson
Michael Roth

World Bank

Laura Tuck, Agricultural Economist, EMENA

Government of Tunisia

Prime Ministry:

M. Jebali, Directeur General des Entreprises d'Etat,
et Directeur des Privatisations
J. Saghir, Conseiller Resident (AID/CGP) aupres du Directeur
des Privatisations

Ministry of Agriculture:

M. Boujbel, Secrétaire d'Etat

DG/PDIA:

M. Gharbi, Directeur General
B. Ben Amar, Directeur, Planification/Dev't
K. Zeghidi, Directeur, Investment Agriculture
A. Khaldi, Sous-Dir., Dev't Agriculture
 Coordination, PASA & APIP
M. Akroud, Sous-Directeur, Statistiques
M. Chouchane, Chef, Service de Planification
 Sectorielle & Regionale
M. Bel Haj, Chef, Service des Analyses et de la Synthese
M. Chaffai, Chef, Service des Analyses Economiques
M. Triki, Spécialiste en Informatique

CNDA (Centre National de Documentation Agricole):

R. Ali, Directeur
M. Gharbi, Sous-Directeur

APIA (Agence de Promotion de l'Agroindustrie):

M. Dridi, Directeur

Ministry of Planning and Finance

M. Saddem, Directeur General de Planification
K. Borgi, Sous-Directeur
C. Aissa, Directeur des Etudes

Ministry of Economy

M. Zouavi, Secrétaire d'Etat, Industrie & Commerce
S.B. El Hannachi, Conseiller Economique
M. Makhlouf, Directeur, Prix & Contrôles Economique
R. Touiti, Directeur, Soutien des Prix

Banque Centrale

R. El Hakim, Directeur General des Etudes

Office des Cereales

M. Debbaya, Directeur General

Office National des Huiles

M. Rouissi, Directeur General
M. Tlili, Sous-Directeur

Institut Supérieur de Gestion (ISG):

M. Safra, Directeur
M.S. Redjeb, Professor

Institut National d'Agriculture de Tunis (INAT):

A. Selmi, Professor
B. Thabet, Professor

Other Tunisian and International Institutions:

Groupement Interprofessionnel des Dattes (GID):

H. Belaifa, Directeur General

Institut d'Economie Quantitative (ISQ):

Erwin Reister, Conseiller (EEC)

European Economic Community (EEC):

Jean Breteche, Conseiller (Agriculture)

Food and Agriculture Organization (FAO):

M. Chouiri, Resident Representative

La Bourse (Stock Exchange):

H. Trad, Secrétaire General

ANNEX 4

Scope of Work

Attachment

SCOPE OF WORK

1. Project Title: Agricultural Policy Implementation Project (APIP)
Project No.: 664-0343

2. Background

2.1 Purpose: The purpose of this mid-term evaluation is to provide the Ministry of Agriculture and USAID with an assessment of project performance to date and guidance for future project direction. It is a crucial period in the life of the project. There have been major changes in project personnel and project structure. Several important studies are now available and the quality and effectiveness of APIP's contribution in the policy-making arena can be evaluated.

2.2 Project Background: The Project was developed to support the GOT/IBRD Agricultural Adjustment program which was begun in 1986 to assist Tunisia in its shift from a controlled agricultural sector to a more liberalized sector lead by exports. The major objective of the project is to support the GOT in the policy analyses necessary to support structural adjustment as Tunisia liberalizes and privatizes certain functions of its agricultural sector. The GOT is committed to structural adjustment and has made considerable progress. Implementation is the major issue: At what speed, which measures come first, etc. The World Bank's Agricultural Structural Adjustment Program (ASAP) supports key reforms but provided no funding to assist GOT with the analysis necessary to decide on scope, pace, and implementation plans of these reforms.

2.3 Description: The Project Agreement for the Agricultural Policy Implementation was signed in April 1987. A contract with Abt Associates to carry out a major proportion of the technical assistance was signed on November 6, 1987 and the resident advisor was in place by January 1988.

2.4 Project objectives: The Goal of the Agriculture Policy Implementation Project (APIP) is to assist the GOT reach its objective of increasing the efficiency of resource allocations in the agricultural sector through greater reliance on open market economic competition as the primary driving force in the economy.

The purpose of the project is to help the Government analyze and formulate actionable policy initiatives in support of the GOT's Agricultural Structural Adjustment Program (ASAP).

In support of the Project's purpose, APIP is designed to produce two major outputs during its four year life:

- First, discrete economic analyses useful to government decision-makers in implementing needed policy reforms under the Agricultural Sector Adjustment Program.
- Secondly, enhanced technical capabilities of several governmental agencies to manage and use policy analyses through collaborative work with experts, both US and Tunisian, in identifying better policy constraints, gauging economic effects of alternative policies, formulating appropriate policy recommendations, and monitoring the impacts of economic changes in the agricultural sector.

3. Objectives of Evaluation

- 3.1 Evaluate implementation progress to date against project objectives.
- 3.2 Assess quality and especially the usefulness of analyses to date.
- 3.3 Review experience and project organization and recommend improvements to help project meet objectives and targets and respond to needs.

4. Specific Tasks and Questions to be addressed

4.1 Analyses

- a. Assess quality of APIP analyses in terms of realism, appropriateness to Tunisian case.
- b. How has APIP's policy agenda been determined? Suggest methods of improving this. Should there be changes in policy agenda? Which major items have been missed or excluded?
- c. Has project been flexible enough to respond to changing analytical needs particularly in response to negotiations with the World Bank?
- d. Has the project encouraged private sector activities? Should there be expanded interaction with USAID's privatization activities? Has the private sector been adequately involved in the project?
- e. Assess integration and dissemination of materials. Has the agenda been too broad to allow appropriate follow-up? Are policy themes emerging which encourage attention and follow-up?

f. What is the dissemination process of analyses? How can it be improved? Evaluate format of reports and summaries.

g. To what extent have APIP analyses been taken into consideration by policy-makers? Document any impact APIP has had on agricultural policy and its application in Tunisia.

h. To what extent has MOA participated in draft TORs, reviewing TORs, participating and reviewing analyses and ensuring follow-up? To what extent have other Ministries been involved? Should these roles be expanded and if so, how?

i. To what extent was the time of staff from MOA and other Ministries made available to work on the analyses?

j. Has there been adequate preparation in advance of short-term consultants? To what extent has the MOA participated?

k. How can the process of identifying uses of local currencies to support APIP and encourage private sector involvement in agricultural production, processing, importing and exporting and input supply in Tunisia?

4.2 Information and Monitoring:

a. Has the project set up an adequate data base and information system? Is such a system necessary?

b. Has USAID set up appropriate benchmarks to monitor project progress? If not, recommend appropriate benchmarks.

4.3 Contractor Performance:

a. Has the contractor provided appropriate consultants for the specific analyses on schedule?

b. Is there a way to improve or expand the roles of the subcontractors, particularly University of Wisconsin contribution?

c. Are there ways to improve the on-the-job training provided by the short-term consultants to Ministry staff?

4.4 Is there a need to change the ratio of project inputs: TA, training, commodities?

4.5 Administration:

a. Measures to establish effective project management arrangements.

b. Review implementation of management audit recommendations to determine which items need renewed emphasis.

4.6 Training:

a. What evidence to date is there of improved GOT agricultural policy analyses and policy analyses skills?

b. Evaluate APIP training program. Has there been the right mix of training -- overseas and domestic, on the job and formal?

5. Evaluation Schedule

USAID anticipates that the evaluation team will require an estimated 36 working days to complete the evaluation outlined above. The tentative schedule is described below:

| | |
|--------|---|
| Week 1 | Evaluation team assembles in Washington and confers with AID/W representatives, World Bank staff, and Prime Contractor (Abt). Team planning sessions held. (3 people plus facilitator) |
| Week 2 | Evaluation team arrives in country and meets with Ministries of Agriculture, Plan and National Economy, and USAID staff. (3 people) |
| Week 3 | Continuation of meetings with primary and secondary GOT agencies and field trips if necessary. Mid evaluation briefing with USAID and MOA at end of week. (3 people plus senior policy analyst) |
| Week 4 | Continuation of meetings and preparation of report. (3 people) |
| Week 5 | Presentation of preliminary report three days before departure. (2 people) |
| Week 6 | Final report presented before departure. (Team Leader) |

6. Reports and Deliverables

Report will be written in English and translated into French. An executive summary in French will be prepared before departure. The translation will be submitted after the team has left the country. Briefings to USAID will be in English and briefings to GOT will be in French. Week 5 the team leader will provide ten copies of a draft evaluation report in English to the APIP project manager. Before completion of Week 6 the team leader will provide ten copies in

English of a USAID reviewed evaluation report in final draft form and ten copies of the executive summary in French. The document will be translated and ten copies sent to Tunis. Final payment will depend upon acceptance by USAID of the final evaluation report and receipt of ten copies in English and ten in French no later than thirty working days after the date of departure of the team leader or thirty working days after the date of completion whichever is sooner.

7. Evaluation Team Qualifications and Responsibilities

7.1 Senior policy analyst - 8 working days

The Senior Policy Analyst will be responsible for reviewing the studies and the workplan to analyze the quality of the work done and the appropriateness of the studies to the structural adjustment program and the process of liberalization and privatization in Tunisia. This will be contracted outside of IGC.

Three people to be provided under the IGC should have a combination of the following skills: (the skills are listed in order of priority)

7.2 Agricultural economist, team leader - 6 weeks

The individual with expertise in agricultural economics should be a Ph.D. with considerable overseas experience as an agricultural economist and fluent in French. The team leader must have hands on experience at agricultural policy making and counselling. The team leader must have hands on experience working in technical advisory capacity with host country nationals in a national government atmosphere. Experience in agricultural information systems would also be helpful. The team leader will be responsible for coordination of the overall mid-term evaluation, for assigning duties and coordinating activities for all members. Although all team members will contribute to preparation of a written report, the team leader is responsible for preparation of a first draft evaluation report and a final draft evaluation report. Week 5 the team leader will provide ten copies of a draft evaluation report in English to the APIP project manager. Before completion of Week 6 the team leader will provide ten copies in English of a USAID reviewed evaluation report in final draft form and ten copies of the executive summary in French. The document will be translated and ten copies sent to Tunis. Final payment will depend upon acceptance by USAID of the final evaluation report and receipt of ten copies in English and ten in French no later than thirty working days after the date of departure of the team leader or thirty working days after the date of completion whichever is sooner.

- 7.3 Private sector: Agro-business and Privatization - 4 weeks
An individual with expertise in private sector concerns will carry out those sections of the scope of work which relate to private sector as well as review studies and workplan to see how and APIP could better assist the entry of the private sector into the agricultural sector and how local currency could be used to ensure that transition.
- 7.4 Statistics/Computers - 4 weeks
An individual with expertise in statistics and computer systems will be responsible for evaluating the statistical system used as basis for the APIP analyses and the use of computers. He/she should have an M.S. in statistics or computer science and have at least five years experience working in L.D.C.s in an advisory capacity in the area of statistics and computer use.
- 7.5 Management - 4 weeks
An individual with expertise in management will be responsible for carrying out those elements of the scope of work that related to management issues and will execute his/her responsibilities under the general guidance and direction of the team leader.

0787F