



L1 – VERSION FINALE

# Etude de reformulation concertée du Programme de mise à niveau des exploitations agricoles en Tunisie

*Evaluation du programme pilote actuel de mise à niveau des exploitations  
agricoles*

François DOLIGEZ (Coord.)  
Bel-Hassen ABDELKAFI  
Mohamed Taïeb BELHAJ  
Amor CHOUCANE  
Olivier JENN-TREYER  
Abdelwaheb MKACHER  
Mohamed MZOUGH  
Antonin PEPIN  
Christophe RIGOURD  
Mohamed SOUSSI

Avril 2015

• **iram Paris** (siège social)

49, rue de la Glacière 75013 Paris France

Tél. : 33 (0)1 44 08 67 67 • Fax : 33 (0)1 43 31 66 31

[iram@iram-fr.org](mailto:iram@iram-fr.org) • [www.iram-fr.org](http://www.iram-fr.org)

• **iram Montpellier**

Parc scientifique Agropolis Bâtiment 3 •

34980 Montferrier sur Lez France

Tél. : 33 (0)4 99 23 24 67 • Fax : 33 (0)4 99 23 24 68

# Sommaire

SOMMAIRE	3
LISTE DES SIGLES	5
LISTE DES ILLUSTRATIONS	7
INTRODUCTION	8
<hr/>	
<b>Cadre de l'étude</b>	<b>8</b>
<b>Méthodologie et limites de l'évaluation</b>	<b>9</b>
<b>Présentation du rapport n°1</b>	<b>10</b>
<b>1. LE PROGRAMME DE MISE A NIVEAU DES EXPLOITATIONS AGRICOLES PROPOSE PAR L'ETUDE DE 2006</b>	<b>11</b>
<hr/>	
<b>1.1. Un démarrage laborieux</b>	<b>11</b>
<b>1.2. Objectifs et moyens définis au départ</b>	<b>12</b>
1.2.1. L'architecture d'ensemble du programme (étude de 2006)	12
1.2.2. Le montage initial	13
1.2.3. Coût et financement du projet-pilote proposé par l'étude 2006	14
<b>1.3. Les exploitations agricoles ciblées et les résultats attendus du projet- pilote proposé par l'étude 2006</b>	<b>14</b>
1.3.1. Retour sur l'enquête réalisée dans le cadre de la formulation du projet-pilote	14
1.3.2. Eligibilité des exploitations et résultats attendus	17
<b>2. ETAT DES LIEUX DU PROJET-PILOTE : ORGANISATION, ACTIVITES ET RESULTATS</b>	<b>18</b>
<hr/>	
<b>2.1. La mise en place de l'UGP</b>	<b>18</b>
<b>2.2. Les activités réalisées</b>	<b>19</b>
2.2.1. Activités de sensibilisation et d'information	19
2.2.2. Le soutien direct auprès des exploitations agricoles	20

2.2.3. Actions de formation	22
<b>2.3. Synthèse des réalisations</b>	<b>22</b>
2.3.1. Résultats obtenus	22
2.3.2. Caractérisation des exploitations agricoles sélectionnées	23
<b>3. LES PRINCIPAUX ELEMENTS DE L'ÉVALUATION DU PROJET-PILOTE</b>	<b>25</b>
<b>3.1. « Un PMN as Usual ? », quelle pertinence d'une démarche de mise à niveau des exploitations agricoles ?</b>	<b>25</b>
3.1.1. Mise à niveau ou mise aux normes ?	25
3.1.2. L'exploitation agricole, une entreprise comme les autres ?	27
3.1.3. Moderniser, oui mais sur quel modèle de développement agricole et face à quels enjeux ?	27
3.1.4. Conclusion sur la pertinence de l'approche du programme de mise à niveau proposé par l'étude de 2006 et du projet-pilote	29
<b>3.2. Une mise en œuvre heurtée par les incohérences du montage</b>	<b>30</b>
3.2.1. Un positionnement institutionnel peu favorable à une approche globale	30
3.2.2. Des diagnostics incomplets, aux risques de biais importants	31
3.2.3. Des incitations financières insuffisantes et inadaptées	33
<b>3.3. Des résultats faibles caractéristiques d'une efficacité et d'une efficience limitées</b>	<b>34</b>
3.3.1. Un nombre d'exploitations agricoles accompagnées très en-deçà des prévisions	34
3.3.2. Une efficacité et une efficience limitées	34
3.3.3. L'absence d'un dispositif de suivi-évaluation des effets	36
<b>3.4. Un bilan global par l'analyse FFMO</b>	<b>36</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>39</b>
<b>La « mise à niveau des exploitations agricoles », un concept à repenser</b>	<b>39</b>
<b>Quels sont les enjeux d'une approche « inclusive » ?</b>	<b>40</b>
<b>Des ambitions à dimensionner pour la reformulation du programme</b>	<b>40</b>
<b>Repenser le mode opératoire du programme</b>	<b>41</b>
<b>ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES</b>	<b>42</b>
<b>ANNEXE 2 : BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>43</b>

## Liste des sigles

AELE	Association européenne de libre échange
AFD	Agence Française de Développement
AFVA	Agence de Formation et Vulgarisation Agricole
APE	Accords de partenariat économique (UE)
APIA	Agence de Promotion de l'Investissement Agricole
BAfD	Banque Africaine de Développement
BM	Banque Mondiale
BNA	Banque Nationale Agricole
BTS	Banque Tunisienne de Solidarité
CEPEX	Centre de Promotion des Exportations
CERFRANCE	Conseil et Expertise comptable (France)
CIHEAM	Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes
CIRAD	Centre International de Recherche Agronomique pour le Développement (France)
COCEBLE	Coopérative Centrale de blé
CONNECT-AGRI	Confédération des entreprises citoyennes de Tunisie – groupement professionnel des entrepreneurs agricoles
CRDA	Commissariat régional de développement agricole
DGAB	Direction générale de l'agriculture biologique
DGEDA	Direction générale des études et du développement agricole
DGFIOP	Direction générale des financements, de l'investissement et des organisations de producteurs
DGGR	Direction générale du génie rural
DGPA	Direction générale de la production agricole
ENPARD	<i>European Neighbourhood Programme for Agriculture and Rural Development</i>
FAMEX	Fonda d'accès aux marchés d'exportation
FAO	Organisation des Nations-Unies pour l'agriculture et l'alimentation
FFMO	Forces-Faiblesses-Menaces-Opportunités
FODECAP	Fonds de développement de la compétitivité dans le secteur de l'agriculture et de la pêche
GDA	Groupement de développement agricole
GICA	Groupement des industries de conserves alimentaires

GIFRUIT	Groupement interprofessionnel des fruits
GIL	Groupement interprofessionnel des légumes
GIPAC	Groupement interprofessionnel des produits avicoles et cunicoles
GIVLAIT	Groupement interprofessionnel des viandes rouges et du lait
IAMM	Institut agronomique méditerranéen de Montpellier
IFRI	Institut français des relations internationales
IGP	Indications géographiques protégées
INNORPI	Institut national de la normalisation et de la propriété industrielle
INRA	Institut de recherche agronomique (France)
INRAT	Institut de recherche agronomique de Tunisie
MARH	Ministère de l'agriculture et des ressources hydrauliques
MDT	Millions de dinars tunisiens
NPI	Nouveaux pays émergents
OCDE	Organisation de coopération pour le développement économique
ODESYANO	Office de développement Sylvo-pastoral du Nord-Ouest
OEP	Office de l'élevage et des pâturages
ONH	Office national de l'huile
ONU DI	Organisation des Nations-Unies pour le développement industriel
OTD	Office des terres domaniales
OTE	Orientations technico-économiques
PAC	Politique agricole commune
PAD	Projet d'agriculture durable et développement rural
PDT	Pommes de terre
PMN	Programme de mise à niveau
PRONAF	Programme d'appui à l'agriculture familiale (Brésil)
SAFER	Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (France)
SDC	<i>Swiss Development Cooperation</i>
SIAS	Salon international agricole de Sidi Bouzid
SMSA	Société Mutuelle de Services Agricoles
SMVDA	Société de Mise en Valeur et de Développement Agricole
SYNAGRI	Syndicat des Agriculteurs de Tunisie
UE	Union européenne
UGP	Unité de gestion du projet
UNAP	Union nationale de l'agriculture et de la pêche
UTAP	Union Tunisienne de l'Agriculture et de la Pêche
UTICA	Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat

## Liste des illustrations

FIGURE 1 : STRUCTURE DE GESTION PROPOSEE POUR LE PROJET-PILOTE « MANEA » .....	13
FIGURE 2 : MODALITES DE COFINANCEMENT DU PROJET-PILOTE PAR LES BENEFICIAIRES.....	14
FIGURE 3 : REPARTITION DE L'ECHANTILLON PAR FORME JURIDIQUE .....	16
FIGURE 4 : REPARTITION DE L'ECHANTILLON PAR TAILLE D'EXPLOITATION.....	16
FIGURE 5 : VUE D'ENSEMBLE DE L'ECHANTILLON DES EXPLOITATIONS AGRICOLES RETENUES .....	16
FIGURE 6 : CHRONOLOGIE DE L'INSTALLATION DU PROJET-PILOTE .....	18
FIGURE 7 : ADHESION DES EXPLOITATIONS AGRICOLES PAR GOUVERNORAT .....	20
FIGURE 8 : PRINCIPALES REALISATIONS EN TERMES DE SOUTIEN AUX EXPLOITATIONS AGRICOLES .....	21
FIGURE 9 : SYNTHESE DES REALISATIONS DU PROJET-PILOTE.....	22
FIGURE 10 : CARACTERISATION DES EXPLOITATIONS AGRICOLES SELECTIONNEES PAR LE PROJET-PILOTE .....	23
FIGURE 11 : CONTRAINTES STRUCTURELLES ET ORIENTATIONS STRATEGIQUES DE L'ACTUALISATION CONCERTEE DE LA POLITIQUE AGRICOLE.....	28
FIGURE 12 : ANALYSE FFMO DU PROJET-PILOTE .....	37

# Introduction

## Cadre de l'étude

L'IRAM, associé au Bureau AGER, a été mandaté par le Ministère de l'Agriculture pour mettre en œuvre l'étude de reformulation concertée du Programme de mise à niveau des exploitations agricoles de Tunisie. Cette étude a pour objectif de contribuer à la « modernisation du secteur agricole » et vise à redéfinir une approche et un programme de mise à niveau des exploitations agricoles dont une déclinaison opérationnelle doit être formulée<sup>1</sup>.

La démarche proposée<sup>2</sup> repose à la fois sur une approche concertée entre les différents acteurs concernés ; sur l'analyse renouvelée du potentiel productif des exploitations agricoles économiquement viables et des terroirs ainsi que sur la prise en compte des nouveaux enjeux et défis sectoriels : approche inclusive, contribution à la sécurité alimentaire et l'équilibre de la balance commerciale.

L'étude doit être mise en œuvre en trois grandes étapes : une étape de bilan et de propositions de nouvelles orientations ; une étape de concertation et de construction d'un nouveau programme de mise à niveau des exploitations agricoles et, enfin, une étape d'élaboration d'un cadre logique d'intervention du programme et de formulation d'une première phase de mise en œuvre.

Sept livrables jalonnent sa réalisation prévue tout au long de l'année 2015. Le présent document constitue le premier livrable correspondant à l'évaluation du programme actuel de mise à niveau des exploitations agricoles.

---

<sup>1</sup> Voir les termes de références de l'étude.

<sup>2</sup> Voir le livrable « L0 » présentant la méthodologie et le chronogramme actualisés de l'étude ainsi que le compte-rendu de l'Atelier de lancement de l'étude qui s'est tenue, sous la présidence du Chef de cabinet du Ministère de l'Agriculture et du Directeur de l'AFD au CITET le 22 janvier 2015 en présence d'une centaine de participants.

## Méthodologie et limites de l'évaluation

L'évaluation du « projet pilote<sup>3</sup> » se « fonde » dans les premières activités de structuration de l'étude. Elle vise à apprécier la pertinence du projet au regard de plusieurs éléments : en fonction de la situation du secteur agricole et de son contexte (Tâche 1) ; de la cohérence de son organisation et de sa mise en œuvre (Tâche 2) ; du mode de ciblage des exploitations agricoles (Tâche 3) et de son adéquation au contexte tunisien actuel et aux nouveaux enjeux de développement inclusif et équilibré (Tâches 4 & 5). Dans le cadre de l'étude, la finalité de cette action n'est pas tant de réaliser une évaluation approfondie du projet sur lequel plusieurs bilans ont pu être produits<sup>4</sup> plutôt que de chercher à en tirer des enseignements utiles à la reformulation d'une approche de la mise à niveau des exploitations agricoles adaptées au nouveau contexte tunisien.

Sa réalisation a reposé, pour l'essentiel, sur des entretiens individuels et collectifs (« focus group » et atelier de lancement de l'étude) avec un ensemble de personnes-ressources ; ainsi que la collecte et la mutualisation d'une documentation de référence au sein de l'équipe d'évaluation. Au total, 67 personnes ont pu être consultées lors de ces entretiens et 50 documents consultés<sup>5</sup>.

Plus spécifiquement, un travail d'approfondissement des auto-évaluations réalisées par l'équipe en charge du projet (UGP) au sein de la DGPA a été mené ainsi qu'une analyse complémentaire sur la typologie des exploitations agricoles ciblées et sur les diagnostics réalisés par les bureaux d'études dans le cadre du projet. Enfin, une analyse comparée a pu être menée avec les programmes de mise à niveau dans d'autres secteurs économiques (industrie, pêche) en Tunisie et d'autres expériences de « modernisation des exploitations agricoles » accompagnées par différents acteurs en Tunisie ou dans d'autres contextes-pays, en particulier du pourtour méditerranéen et de pays émergents.

La principale difficulté rencontrée est, face à l'ampleur des travaux de l'étude et des informations collectées, de rassembler et de cibler les éléments pertinents pour la présente évaluation. De nombreux constats ayant été, par ailleurs, déjà posés par l'équipe de l'UGP, une relecture critique basée sur des points de vue externes aurait, sans doute demandé d'affecter plus de temps à cette tâche. Dans le cas présent, l'extériorité de l'évaluation repose essentiellement sur la confrontation des appréciations par les différentes catégories d'acteurs consultés à ce stade.

---

<sup>3</sup> Compte tenu des constats effectués sur sa mise en œuvre, nous préférons cette terminologie à celle de « phase » ou « programme » afin de différencier ce précédent du nouveau programme en reformulation.

<sup>4</sup> Notamment le compte-rendu de l'atelier d'évaluation de mai 2012 et la présentation par l'UGP lors de l'Atelier de lancement de l'étude.

<sup>5</sup> Voir annexes.

Les commentaires sur la version provisoire du présent rapport ont souligné l'importance d'approfondir un ensemble d'orientations (typologie des exploitations ciblées, procédures d'octroi des primes, composition du point focal, aspects institutionnels), d'actions adoptées et d'effets au niveau des exploitations agricoles (comparaison avant et après la mise en œuvre du projet-pilote du point de vue compétitivité, chiffres d'affaires, volume des exportations, accès à de nouveau marché) qui n'ont pu être pris en compte à ce stade de l'étude. En effet, à des fins de cohérence et d'efficacité dans la réalisation de l'étude, il a été décidé de ne pas consulter directement à ce stade, des exploitants agricoles accompagnés par le projet-pilote. Cette tâche aurait demandée d'affecter du temps au détriment des prochaines étapes de l'étude et aurait retardé d'autant leur réalisation. Au-delà des exploitations agricoles rencontrées dans les premiers « focus group » régionaux (Kairouan et Nabeul), il a été décidé de reporter ces entretiens à la deuxième étape de l'étude par l'intégration d'un échantillon d'exploitations agricoles accompagnées par le projet-pilote dans le cadre de l'enquête et de poursuivre les rencontres au niveau régional (Bizerte, notamment) en lien avec le suivi de l'enquête (Phase 2 de l'étude).

## Présentation du rapport n°1

La présente évaluation repose sur un travail de synthèse et emprunte largement aux contributions réalisées par les différents membres de l'équipe d'évaluation. A des fins de partage et d'approfondissement du présent document, ces contributions, qui ne font pas à proprement parler partie du livrable de l'étude<sup>6</sup>, sont rassemblées dans un tome de documents intermédiaires en complément du présent rapport. Chaque fois que cela a été possible, la source primaire de l'information utilisée a été indiquée en complément.

La première partie de l'évaluation présente le projet pilote, ses antécédents, ses objectifs et le montage initialement prévu. La deuxième partie synthétise l'organisation mise en œuvre, les activités et les résultats obtenus. Enfin, la troisième partie aborde les principaux critères de l'évaluation retenus par l'équipe. Les recommandations à tirer de l'évaluation ne sont qu'esquissées en conclusion du présent rapport, de façon à être approfondies dans le « livrable 2 » de l'étude ouvrant sur les propositions de réorientation du programme à approfondir et débattre dans le cadre de la phase 2 de l'étude.

Les auteurs, membres de l'équipe IRAM-AGER, souhaitent, dans cette introduction, exprimer leurs remerciements à toutes celles et ceux qui ont rendu possible ces travaux et accompagné, par le partage de leurs réflexions, les travaux de l'équipe.

---

<sup>6</sup> La taille du livrable aurait alors largement excédé le cadrage des termes de référence...

# 1. Le programme de mise à niveau des exploitations agricoles proposé par l'étude de 2006

## 1.1. Un démarrage laborieux

Le projet-pilote s'inscrit dans les priorités de la politique de modernisation de l'agriculture tunisienne, elle-même orientée par l'ouverture des échanges économiques à l'échelon international. Ce processus d'intégration économique croissante est défini dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen et sa déclinaison progressive, à partir de 2005, vers des accords de libre-échange<sup>7</sup>, puis de voisinage. Il implique une adaptation progressive du système productif et une « mise à niveau des entreprises pour se conformer aux nouvelles réglementations, législations, normes et procédures de contrôle »<sup>8</sup>.

Bien que les produits agricoles aient été exclus des négociations initiales, un programme de mise à niveau des exploitations agricoles, à l'instar des entreprises des autres secteurs de l'économie tunisienne, est engagé dans le cadre du X<sup>ième</sup> Plan et formulé au travers par une étude réalisée par le cabinet ACC en 2005<sup>9</sup>. Malgré les conclusions disponibles dès 2006<sup>10</sup>, il faudra attendre trois ans pour que le programme se mette en œuvre fin 2009. Il semble que les tensions issues de la hausse des prix internationaux et, partant, de l'aggravation du déficit

---

<sup>7</sup> L'accord d'association entre l'UE et la Tunisie a été signé en juillet 1995, mais n'est entré en vigueur qu'en mars 1998. Contrairement aux accords de partenariat économique (APE), il ne contient aucun élément prévoyant un appui de l'UE qui pourrait favoriser la mise aux normes pour les productions agricoles tunisiennes. L'accord de libre-échange est entré en vigueur avec les pays de l'AELE le 1<sup>er</sup> août 2005, avec une période de mise en œuvre de trois ans (1<sup>er</sup> juillet 2008). Cet accord, qui ne concernait que les produits industriels, a été complété par des accords bilatéraux entre la Tunisie et chacun des pays de l'AELE pour inclure les produits agricoles dans la zone de libre-échange. Cf. Rolland J.P., 2010 : *Compatibilité des mesures de politiques agricoles avec les engagements commerciaux bilatéraux et multilatéraux*, Note thématique DGEDA-AFD, 27 p.

<sup>8</sup> Mahjoub A., 2005 : « La politique européenne de voisinage : un dépassement du partenariat euro-méditerranéen », *Politique étrangère*, IFRI, 2005/3, p. 535-544.

<sup>9</sup> ACC, octobre 2005 : *Etude sur la mise à niveau des exploitations agricoles*, Rapport définitif-Phase 1, 197 p.

<sup>10</sup> Phase 2 de l'étude ACC, mars 2006, 63 p.

de la balance commerciale alimentaire à partir de 2007-2008 aient finalement eu raison des blocages politiques qui, jusque-là, avaient pu entraver sa mise en œuvre.

## 1.2. Objectifs et moyens définis au départ

### 1.2.1. L'architecture d'ensemble du programme (étude de 2006)

Les objectifs retenus pour le programme de mise à niveau des exploitations agricoles se positionnent à un double niveau. Ils articulent un objectif principal centré sur l'amélioration de la compétitivité de l'exploitation agricole afin qu'elle soit en mesure d'affronter dans le futur la concurrence d'où qu'elle vienne et un objectif complémentaire concernant le renforcement des capacités des organismes d'appui, publics et privés, afin de leur permettre de fournir des services adéquats aux agriculteurs.

Les exploitations agricoles ciblées par l'étude de 2006 correspondent à celles disposant d'un potentiel d'exportation ou celles qui sont en mesure de le devenir. Quatre résultats attendus sont définis :

- R1. Les exportations des entreprises adhérentes au programme sont en croissance ;
- R2. Les exploitations ont adopté des pratiques de gestion leur ayant permis d'améliorer leur compétitivité ;
- R3. Une expertise assiste effectivement les exploitations agricoles dans l'amélioration de leurs performances et obtiennent des résultats significatifs ;
- R4. Des associations de producteurs sont créées et offrent des services à leurs adhérents qui sont appréciés.

Pour réaliser ces objectifs le programme proposé par l'étude de 2006 est articulé autour de deux axes. Le premier axe se rapporte à l'objectif principal et comporte deux composantes et le deuxième axe se rapporte à l'objectif complémentaire et comporte une composante unique orientée vers le renforcement des capacités d'intervention des organismes d'appui. Les trois composantes sont définies de la façon suivante :

- La première composante (Axe 1) correspond au soutien direct aux exploitations agricoles sous forme d'appui à la réalisation d'un ensemble d'actions à caractère matériel et immatériel, initiées au départ par les exploitations elles-mêmes dans le but d'améliorer leur compétitivité. Etant donné que le Code des Investissements en vigueur attribue déjà un soutien aux investissements matériels, il est proposé de réviser ce code pour l'étendre aux investissements immatériels et d'accorder à certains investissements matériels des primes spécifiques à la mise à niveau. Les actions

éligibles au soutien direct ont été arrêtées sur une liste par l'étude et visent au développement du marché ; l'amélioration de la qualité du produit ainsi que le développement de l'exploitation agricole en tant qu'appareil de production.

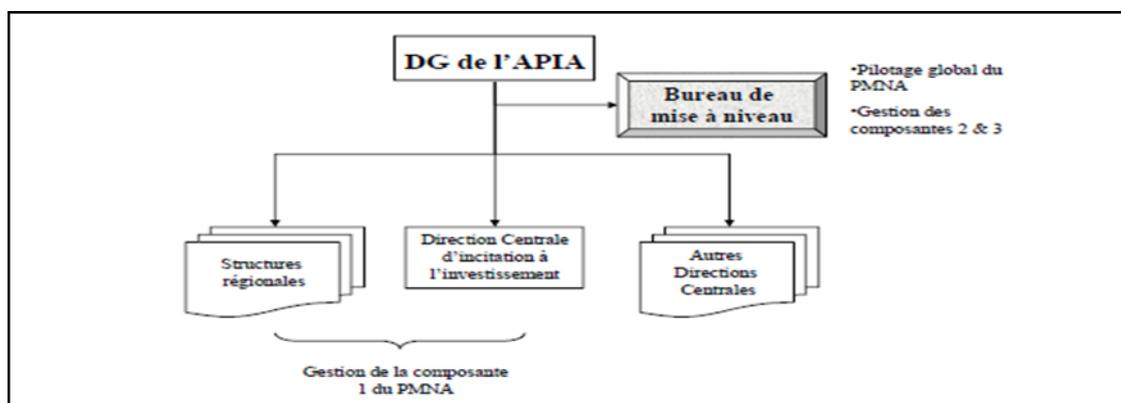
- La deuxième composante (Axe 1) est formulée au travers de programmes d'assistance transversaux thématiques prenant en considération certaines priorités en lien avec l'aval des filières les plus importantes (oléicole, laitière, céréalière, etc.). Les actions à prévoir dans ce cadre doivent être assurées par de l'expertise nationale disposant des compétences nécessaires et rémunérée sur le budget du programme. Dans cette composante l'agriculteur bénéficiaire n'aurait à supporter que 10 % du coût de l'accompagnement.
- La troisième composante (Axe 2) concerne le renforcement des capacités des organismes d'appui et comporte un ensemble d'actions structurantes s'articulant principalement autour du développement des capacités d'expertise et d'appui à travers la formation et l'incitation à la création d'associations de producteurs, de consortium à l'exportation, de veille sur les marchés, etc.

### 1.2.2. Le montage initial

L'APIA est, dans la formulation initiale, proposée comme chef de file et responsable de la mise en œuvre du programme tout en s'appuyant sur Comité de Pilotage<sup>11</sup>. Elle doit intervenir dans les régions par le biais de ses représentations régionales. La création en son sein d'un Bureau de mise à niveau chargé spécifiquement des composantes 2 et 3 du programme a également été proposée, comme illustré ci-après.

**Figure 1 : Structure de gestion proposée pour le projet-pilote « MANEA »**

(source : contribution de T. BelHaj, extrait étude ACC, 2006)



<sup>11</sup> Constitué de représentants du MARH, de l'UTAP, des Groupements interprofessionnels, de l'AVFA, etc.

### 1.2.3. Coût et financement du projet-pilote proposé par l'étude 2006

Le coût global pour le projet-pilote est estimé à 25 MDT couvrant la composante 1 (8 MDT), la composante 2 (14 MDT), la composante 3 (1 MDT) et les frais de fonctionnement (2 MDT).

Il est proposé que les bénéficiaires du programme contribuent à son cofinancement et ce, selon les modalités précisées ci-après.

#### **Figure 2 : Modalités de cofinancement du projet-pilote par les bénéficiaires**

(source : contribution de T. BelHaj, à partir de l'étude ACC, 2006)

##### Composante 1 : soutien direct à l'exploitation agricole

- Actions à caractère matériel : contribution de l'exploitation agricole tel que prévu par le Code des Investissements en vigueur.
- Actions à caractère immatériel : contribution par l'exploitation individuelle à la hauteur de 20 % est seulement de 10 % pour les Groupements de Producteurs ; le reliquat étant à la charge dans les deux cas de l'Etat (budget du programme).

##### Composante 2 : programmes nationaux

Contribution de l'exploitation plafonnée à 20% du coût réel de l'action.

##### Composante 3 : Renforcement des capacités des organismes d'Appui

- Action de formation
- Action d'appui à la création d'Association de producteurs
- Action de veille technologique et économique (ayant relation avec le marché) :

La contribution de l'exploitation agricole est arrêté cas par cas selon une grille d'incitation qui tient compte de la nature de l'investissement et de l'action à préconiser pour la partie immatérielle.

## 1.3. Les exploitations agricoles ciblées et les résultats attendus du projet-pilote proposé par l'étude 2006

### 1.3.1. Retour sur l'enquête réalisée dans le cadre de la formulation du projet-pilote

L'étude de 2006 a ciblé, en priorité, les exploitations potentiellement compétitives c'est-à-dire celles qui exportent et/ou qui sont en mesure de le faire, ainsi que celles qui sont capables de faire face à une concurrence sur le marché local. L'enquête a été réalisée auprès d'un échantillon de cent (100) exploitations agricoles « *potentiellement compétitives* ».

Les critères de choix qui ont régi la constitution de l'échantillon ont été les suivants :

### **Le choix des filières**

- Filières déjà exportatrices ;
- Filière disposant d'un potentiel de compétitivité vis-à-vis de l'importation, ainsi que les filières identifiées comme nouveaux créneaux porteurs à l'exportation ;

Les filières retenues pour constituer l'échantillon ont été identifiées selon l'orientation technico-économique (OTE), et ce, en se basant sur l'étude de la typologie des exploitations agricoles, réalisée par IDEACONSULT en 2005.

L'identification des filières agricoles exportatrices s'est basée sur l'analyse des exportations tunisiennes sur les dernières années. L'analyse a révélé l'importance des produits traditionnels à l'exportation (huile d'olive, dattes, agrumes et vin), ainsi que la progression de quelques autres produits (tomates, pomme de terre, pastèque, abricots, pêche, grenades, figues de barbarie, etc.).

En complément des secteurs déjà exportateurs, l'étude a mis en avant les filières suivantes comme potentiellement compétitives :

- La céréaliculture pourrait s'avérer, dans une phase d'augmentation des prix internationaux, compétitive dans le cas de grandes et moyennes exploitations de blé dur dans la zone subhumide, et dans le cas de grandes exploitations d'orge dans la zone subhumide ;
- Les activités d'élevage présentent un potentiel dans le cas de l'élevage ovins, et de l'élevage bovin intégré.
- Enfin, l'identification d'autres filières ayant un potentiel à l'exportation a été réalisée « à dire d'experts » et selon l'avis des professionnels. C'est ainsi que des filières comme l'élevage d'autruche ou les produits forestiers (câpres, notamment) ont été jugées potentiellement exportatrices.

### **Le choix des exploitations**

Pour chacune des filières retenues, l'étude de 2006 a identifié les régions concernées pour tenir compte des spécificités de chacune. Au sein de chaque filière et pour chaque région, les exploitations qui ont effectivement exporté et d'autres qui n'ont pas exporté, mais qui en présentent le potentiel compte tenu de leur niveau d'organisation aux dires de responsables des CRDA. Au final, l'échantillon suivant a été arrêté pour l'enquête.

### Figure 3 : Répartition de l'échantillon par forme juridique

(source : contribution M. Mzoughi, extrait de l'étude ACC de 2006)

Forme juridique	Nombre d'exploitations
Personne physique	76
SMVA	11
Société	7
Agro-combinat	6
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

### Figure 4 : Répartition de l'échantillon par taille d'exploitation

(source : contribution M. Mzoughi, extrait de l'étude ACC de 2006)

Taille d'exploitation	Nombre d'exploitations
Moins de 5 Ha	14
De 5 à - 10 Ha	4
De 10 à - 50 Ha	24
De 50 à - 100 Ha	10
100 Ha et plus	48
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

### Figure 5 : Vue d'ensemble de l'échantillon des exploitations agricoles retenues

(source : contribution M. Mzoughi, extrait de l'étude ACC de 2006)

OTE dominante au seuil de 2/3	Exploitations cibles	Nombre	Région
Grandes cultures (Céréales)	Blé dur : GME subhumide / GE semi-aride	9	4 Béja, 3Jendouba, 3 Bizerte, 1 Ariana, 1 Manouba
	Orge : Gde EA subhumide	3	
Cultures maraîchères	Plein Champ : Tomate, Piment, PDT, Pastèque, Artichaut	10	1Ariana (Artichaut) / 3 Nabeul (Tomate, Pdt) / 2 Jendouba (Tomate, Melon, Pdt) / 1 Bizerte (Pdt) / 1 Kairouan (Piment) / 1 Sidi Bouzid (Pastèque, PdT, Piment) / 1 Sfax (Pastèque, Melon) / 2 Gabès (Tomates, Melon) / 2 Monastir (Tomates) / 1 Manouba (fleur) / 1 Bizerte (fleur)
	Sous serre :Tomate ; Fleurs coupées	4	
	Tomate et melon en Géothermie	2	
Agrumiculture	Agrumiculture	6	6 Nabeul (Bir Bouregba, Bouargoub, Menzel Bouzefa)
Viticulture	Vigne de table	3	1 Sidi Bouzid , 1 Nabeul, 1 Ben Arous
	Raisin de cuve	4	1 Ben Arous , 2 Nabeul, 1 Bizerte
Oléiculture	Olives à huile	10	3 Sfax, 1 Mahdia, 1 Kairouan, 2 Médenine (Zarzis), 2 Manouba, 1 Béja ; dont 4 Bio
	Olives de table	2	1 kairouan, 1 Béja
Arboriculture fruitière à pépin	Pommes / Poires	4	1 Gd Tunis , 2 Kasserine, 1 Jendouba
	Grenades	3	2 Gabès, 1 Kairouan
Arboriculture fruitière à noyau	Abricots / Pêches primeur	3	1 Manouba, 1 Kairouan, 1 Sidi bouzid
	Fruits divers	4	2 Mannouba, 1 Ben Arous, 1 Siliana
	Amandes	5	3 Sfax, 1 Sidi Bouzid, 1 Kairouan
Oasis	Dattes	7	5 Kébili, 2 Tozeur ; dont 3 Bio
Autres Arboriculture fruitière	Figue de barbarie AS	2	1 Kasserine , 1 Nabeul
Elevage bovin	Elevage bovins Engraissement	5	1 Jendouba, 1 Bizerte, 3 Nabeul
	Elevage bovin laitier	4	1 Bizerte, 2 Jendouba, 1 Béja
Elevage ovin	Elevage ovins	4	1 Sfax, 1 Kairouan, 1 Kasserine, 1 Sidi Bouzid
	Autres élevages	2	Tataouine
Autres produits	Autres volailles (Autruche)	1	Nabeul
	PAM (Basilic)	2	2 Kairouan
	Câpres	1	1Ariana
<b>TOTAL</b>		<b>100</b>	

### **1.3.2. Eligibilité des exploitations et résultats attendus**

---

L'éligibilité des exploitations agricoles au programme proposé par l'étude de 2006 est soumise à un certain nombre de conditions dont, notamment, la présentation d'un projet de mise à niveau initié par l'exploitant agricole lui-même aidé en cela par un ingénieur-conseil.

Le nombre d'exploitations potentielles pouvant bénéficier de l'appui du programme (composante 1 et 2) est estimé d'après l'étude ACC à 4.500 unités. Une première tranche de 1.000 exploitations agricoles constitue la base du projet-pilote défini pour une période de trois ans. Ce projet-pilote serait alors poursuivi en tenant compte des ajustements qui s'avèreraient nécessaires.

En ce qui concerne la composante 3, l'étude prévoit enfin que le projet-pilote touche une cinquantaine d'ingénieurs-conseils et crée une dizaine d'associations de producteurs, dont cinq consortia orientés vers l'exportation de produits agricoles.

## 2. Etat des lieux du projet-pilote : organisation, activités et résultats

### 2.1. La mise en place de l'UGP

La mise en œuvre du projet n'a démarré que près de quatre ans après l'étude avec la création d'une Unité de Gestion par objectifs (UGP) implantée après beaucoup d'hésitations au sein de la Direction Générale de la Production Agricole (DGPA) du Ministère de l'Agriculture<sup>12</sup>. Le processus d'installation du projet-pilote a comporté plusieurs étapes s'étalant de fin 2009 à mi-2010 comme le restitue la chronologie ci-après.

#### **Figure 6 : Chronologie de l'installation du projet-pilote**

(source : contribution de T. BelHaj, selon données UGP)

- Désignation de la DGPA comme tutelle de Programme de mise à niveau des exploitations agricoles ;
- Création de l'UGP par décret 2009-3664 en date de 2 décembre 2009 pour une période de trois ans (2009-2012) ; prolongée ultérieurement jusqu'à 2015 par le décret n° 2012-2440 du 10 octobre 2012.
- Etablissement d'une circulaire par le Ministre de l'Agriculture en date du 12 Mars 2010 à l'adresse des Gouverneurs des régions les informant du programme de mise à niveau des exploitations agricoles (objectifs, consistance et résultats attendus) et précisant leur contribution pour le démarrage du programme ;
- Etablissement d'une série de notes circulaires à l'adresse des Commissaires Régionaux de Développement Agricole (CRDA) précisant les conditions générales et les conditions spécifiques à remplir par les exploitations agricoles souhaitant adhérer au programme de mise à niveau ;
- Désignation des Points Focaux au niveau des CRDA avec une fonction-relais de l'UGP pour le suivi de la mise en œuvre du programme ;

<sup>12</sup> Les raisons de ce positionnement n'ont pas été éclaircies. Elles renvoient probablement au jeu des influences et de la compétition pour les moyens entre les différentes entités au sein du Ministère.

- Etablissement des procédures fonctionnelles pour le démarrage du programme par l'UGP ;
- Création par décision ministérielle en date du 24 mars 2010 du Comité de Pilotage du Programme de mise à niveau lequel est constitué de 22 membres représentant l'ensemble des parties concernées par la mise à niveau de « l'exploitation agricole » (les Administrations compétentes, les organisations patronales « UTAP et UTICA » et les Groupements interprofessionnels) ;
- Création par Arrêté en date du 26 mai 2010 d'une Commission de suivi des travaux de l'UGP, présidée par le Ministre de l'Agriculture ou son représentant.

Auparavant, différentes décisions ont contribué, en fonction de la conjoncture, à « reprofiler » le programme comme le précise l'exposé de l'UGP lors de l'Atelier de lancement de l'étude : objectif ramené à 300 exploitations agricoles en avril 2007 ; inscription au programme des exploitations céréalières en mai 2008 (i.e. au plus haut des prix internationaux des céréales) ; recalibrage du projet-pilote en mai 2009 (incitation ramenée à 70% des coûts ; élargissement de l'accompagnement à la promotion de la qualité, en sus de la compétitivité ; objectif ramené à 50 exploitations agricoles accompagnées par an, sur la période 2010 à 2012).

## **2.2. Les activités réalisées**

Dans le cadre du projet-pilote, l'UGP a entrepris un ensemble d'activités autour de la sensibilisation, du traitement des dossiers, de la formation et du renforcement des capacités humaines des organisations d'appui. La programmation de la mise en œuvre s'est faite annuellement, en fonction des moyens mobilisés.

### **2.2.1. Activités de sensibilisation et d'information**

---

Un certain nombre d'activités ont été mises en œuvre au niveau central et dans les régions pour faire connaître le projet et informer les parties concernées. Parmi celles-ci, on peut citer :

- L'élaboration d'une fiche d'identification du programme en coordination avec l'AVFA ;
- L'organisation d'un séminaire national d'information et de sensibilisation en juin 2010 au siège de l'Union Tunisienne de l'Agriculture et de la Pêche (UTAP). Le séminaire ayant regroupé des représentants des différentes parties concernées par le programme de mise à niveau.

- L'organisation de journées d'information et de sensibilisation à l'adhésion au programme de mise à niveau des exploitations agricoles en s'adressant aux Bureaux d'Etudes et aux Conseillers Agricoles (trois rencontres courant l'année 2010).
- L'organisation de multiples réunions de suivi de l'avancement du programme au niveau des CRDA.
- L'organisation d'un séminaire régional à Sidi Bouzid en collaboration avec l'APIA et le CRDA de la Région courant l'année 2011 et ce à l'occasion de l'organisation du Salon international de l'Agriculture de Sidi Bouzid (SIAS).

Ces activités ont été préparées et conduites par l'UGP en coordination avec les services régionaux du ministère de l'agriculture (CRDA, APIA) et les représentants des organisations professionnelles agricoles (UTAP).

### **2.2.2. Le soutien direct auprès des exploitations agricoles**

Au départ, il a fallu sensibiliser avec l'appui des CRDA et des Autorités régionales les agriculteurs et les éleveurs pour adhérer au projet-pilote dans la limite des adhésions régionales décidées par le Ministère.

Les critères de choix ainsi que le processus de sélection ont été définis par notes circulaires émanant du Ministère de l'Agriculture ; mais, au départ, le principe de sélection de deux exploitations par Gouvernorat a été retenu ou s'est imposé comme l'illustre le tableau ci-après récapitulant les adhésions par Gouvernorat.

**Figure 7 : Adhésion des exploitations agricoles par Gouvernorat**

(source : contribution de T. BelHaj, à partir des données UGP)

Gouvernorat	2010	2011	2012	2013/2014	Total
Tunis	2	-	-	-	2
Ariana	2	-	1	-	3
Manouba	2	-	-	-	2
Ben Arous	2	1	-	-	3
Nabeul	2	3	-	-	5
Bizerte	3	2	2	1	8
Béja	2	2	3	-	7
Jendouba	2	2	1	-	5
Le Kef	2	-	2	5	9
Siliana	2	1	-	-	3
Zaghouan	2	2	-	-	4
Sousse	2	3	2	-	7

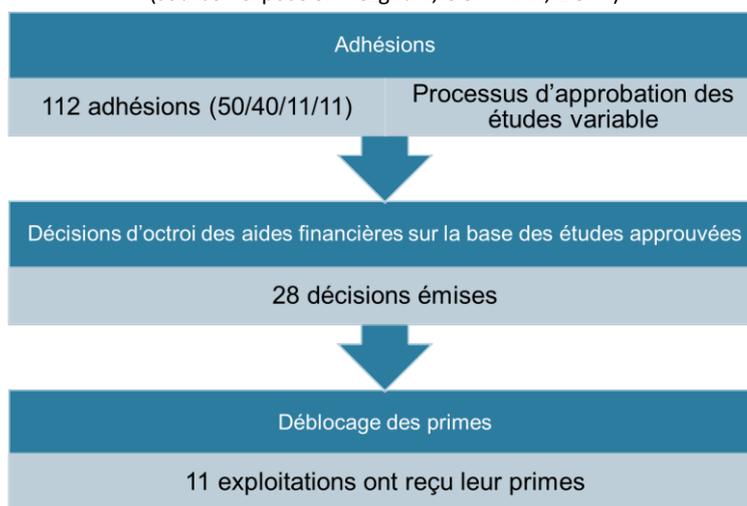
Monastir	2	-	-	-	2
Mahdia	2	-	-	-	2
Sfax	2	-	-	4	6
Kairouan	2	1	-	1	4
Kasserine	2	2	-	-	4
Sidi Bouzid	2	20	-	-	22
Gafsa	2	-	-	-	2
Gabès	2	-	-	-	2
Medenine	2	1	-	-	3
Tozeur	3	-	-	-	3
Kébili	2	-	-	-	2
Tataouine	2	-	-	-	2
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>40</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>112</b>

En 2010 cinq exploitations agricoles ont été remplacées par d'autres dans les Gouvernorats de Kef (1), Médenine(1) Tataouine (1) et Tozeur (2)

Une fois adhérentes au projet, le processus d'instruction et d'approbation des études et d'instruction des dossiers de financement s'est avéré, aux dires de l'UGP, « variable ». De façon consolidée, le franchissement des différentes étapes est résumé dans l'illustration ci-après :

**Figure 8 : Principales réalisations en termes de soutien aux exploitations agricoles**

(source : exposé S. Mezghani, UGP-MAN, DGPA)



Les primes débloquentes sur les 11 exploitations agricoles ont représenté, au total, un montant total de 77.315 dinars sur la période 2010-2014.

### 2.2.3. Actions de formation

Des sessions de formation ont été organisées sous l'égide du projet-pilote à l'adresse des exploitants agricoles et des techniciens régionaux. Ces sessions ont couvert l'ensemble des Gouvernorats et traité différentes thématiques (cf. *infra*).

## 2.3. Synthèse des réalisations

### 2.3.1. Résultats obtenus

En synthèse, les résultats obtenus par le projet-pilote sont repris dans le tableau ci-après.

**Figure 9 : Synthèse des réalisations du projet-pilote**

(source : contribution de T. BelHaj, selon données UGP)

Libellé	Réalisation
Etablissement du Cadre organisationnel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La mise en place du cadre organisationnel du programme de mise à niveau par la diffusion de plusieurs circulaires (n°62 du 12/03/ 2010, n°68 du 15/03/ 2010, n°68 du 16/04/ 2011, n°232 du 17/07/ 2012, n°406 du 18/12/ 2013)</li> <li>- Constitution de la commission chargée du suivi et de l'évaluation des missions attribuées à l'UGP.</li> <li>- Mise en place des dispositions et procédures de mise en œuvre du programme et d'octroi des primes de mise à niveau.</li> <li>- La mise en place des points focaux au sein des CRDA composées du chef de la division vulgarisation et promotion de la production agricole et du chef d'arrondissement financement et encouragement.</li> <li>- Etablissement d'une convention avec l'AVFA portant sur l'organisation d'activités de sensibilisation et de formation.</li> </ul>
Organisation d'Activités de sensibilisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisation d'une journée nationale de sensibilisation sur le programme de mise à niveau et de promotion de la qualité au siège de l'UTAP le 29/06/2010</li> <li>- Organisation d'actions de sensibilisation au niveau régional au profit des CRDA et des différents intervenants (bureaux d'études, conseillers agricoles) en date du 05/04/2010, 09/10/2010, 19/10/2010 pour le suivi de l'avancement du programme.</li> <li>- Organisation d'une journée dans le Gouvernorat de Sidi Bouzid en marge du salon international agricole de Sidi Bouzid (25/11/2011)</li> </ul>
Organisation de sessions de Formation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisation de 16 sessions de formation au profit des techniciens régionaux et des agriculteurs adhérents au programme: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 04 sessions sur la gestion des exploitations (octobre 2010)</li> <li>• 04 sessions sur les systèmes de qualité (octobre 2011)</li> <li>• 02 sessions sur la traçabilité (novembre 2012)</li> <li>• 02 sessions sur les filières de production et l'écoulement des produits (décembre 2012 et janvier 2013)</li> <li>• 02 sessions sur les techniques post récoltes (octobre 2013)</li> <li>• 02 sessions sur la valorisation des sous-produits de récoltes et des déchets (décembre 2013).</li> </ul> </li> </ul>

Libellé	Réalisation
Soutien direct aux exploitations agricoles	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Approbation à l'adhésion de 112 Exploitations agricoles :               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 50 exploitations courant l'année 2010</li> <li>• 40 exploitations courant l'année 2011 (dont 20 exploitations de Sidi Bouzid désirant mettre en place un système de qualité)</li> <li>• 11 Exploitations courant l'année 2012</li> <li>• 11 Exploitations courant les années 2013 et 2014.</li> </ul> </li> <li>- Octroi des primes au profit de 28 exploitations agricoles adhérentes au projet.</li> <li>- Déblocage de 11 primes au profit des exploitations ayant achevés la mise place des investissements immatériels pour un montant total de 78.366 dinars sur la période 2010-2014.</li> </ul>
Intervention des prestataires de services dans le programme (Bureaux d'études, Conseil agricole, de comptabilité...)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Etablissement d'une liste des bureaux d'études sensibilisés sur le sujet</li> <li>- Etablissement d'un canevas pour les études diagnostiques élaboré,</li> <li>- Réalisation d'études diagnostiques : 28 études approuvées réalisées par 11 bureaux d'études parmi ceux sensibilisés</li> <li>- Encadrement des exploitations bénéficiaires</li> </ul>
Partenariat et financement du Programme	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Etablissement d'une convention avec l'Agence Française de Développement (mars 2012) ayant pour objet la réalisation d'une Etude d'évaluation du programme de mise à niveau en vue de sa reformulation.</li> <li>- Démarrage de la mise en œuvre du protocole tuniso-italien d'appui au secteur privé au cours du mois de février 2012 qui porte entre autres sur un projet d'appui à l'UGP.</li> </ul>

### 2.3.2. Caractérisation des exploitations agricoles sélectionnées

Les informations collectées permettent de compléter la caractérisation des exploitations agricoles sélectionnées par le projet-pilote.

**Figure 10 : Caractérisation des exploitations agricoles sélectionnées par le projet-pilote**

(source : contribution de T. BelHaj, selon données UGP)

Taille de l'exploitation	Effectif		Possession d'un périmètre irrigué	Traçabilité
	Nombre	(%)		
< 10 ha	11	10	11	3
11-20 ha	18	16	18	2
21-50 ha	26	23	25	4
51-100 ha	16	14	15	3
101-150 ha	8	7	8	3
151-200 ha	8	7	8	2
201-300	3	3	3	
301-400 ha	6	5	4	2
401-500 ha	3	3	3	
501-600ha	3	3	3	1
601-700 ha	2	2	2	1
> 700 ha	8	7	7	
Total	112	100	107 (95%)	21 (19%)

En résumé :

- L'enquête sur les structures des exploitations agricoles 2004-2005 constitue une base d'informations pour la réalisation de l'étude préalable sur la mise à niveau des exploitations agricole, étant donné qu'elle permet une caractérisation générale des exploitations agricoles tunisiennes. Son inconvénient est de reposer sur des informations non actualisées.
- Malgré la répartition géographique initiale uniforme, 46% des exploitations agricoles sélectionnées appartiennent à l'étage bioclimatique subhumide du nord du pays et 42 % à la zone semi-aride du Centre du pays<sup>13</sup>. Seules 12,5 % des exploitations agricoles sélectionnées sont situées dans la zone aride du Sud du pays.
- Seules 10 % des exploitations agricoles sélectionnées ont moins de 10 Ha ; alors que cette catégorie représente 75 % des exploitations agricoles du pays. 53% ont entre 10 et 50 Ha et 37% ont plus de 100 Ha.
- 95 % des exploitations agricoles sélectionnées, dont la quasi-totalité des exploitations inférieures à 50 Ha, disposent d'un périmètre irrigué alors que l'agriculture tunisienne est, pour l'essentiel (90 % des surfaces), pluviale.
- Près d'un cinquième des exploitations agricoles sélectionnées dispose d'un outil destiné à assurer la traçabilité des produits, une composante de gestion de la production indispensable à l'exportation vers l'Union.

---

<sup>13</sup> Avec un déséquilibre prononcé lié aux 22 exploitations agricoles du Gouvernorat sélectionnées en 2011, suite à une demande d'exploitants intéressés par la création d'une plateforme certifiée et redirigée par les services régionaux de l'APIA. Cette adhésion fait probablement suite aux événements déclencheurs de la Révolution tunisienne ? Ce qui en accentue la dimension politique.

## 3. Les principaux éléments de l'évaluation du projet-pilote

Dans cette partie, les appréciations portées par les différentes parties-prenantes consultées sont rassemblées à partir des trois principaux critères d'évaluation qui sont le plus souvent mis en avant : la pertinence, la cohérence et l'efficacité/efficience du projet-pilote. Même si l'approche fait débat d'un point de vue méthodologique, il a été décidé de différencier pertinence et cohérence, étant entendu que le premier critère renvoie principalement à une lecture des enjeux extérieurs et de l'évolution du contexte dans lequel le projet intervient alors que la cohérence permet d'interroger le montage projet, à la fois dans sa conception et sa mise en œuvre.

### 3.1. « *Un PMN as Usual?* », quelle pertinence d'une démarche de mise à niveau des exploitations agricoles ?

#### 3.1.1. Mise à niveau ou mise aux normes ?

---

Dans le domaine industriel, la mise à niveau se présente comme un « *nouveau concept développé par l'ONUDI (...). La mise à niveau est une grande dynamique de conceptions et de réalisations des grandes mutations dans un environnement global. C'est un processus continu qui vise à adapter l'entreprise et son environnement au niveau des exigences du libre-échange. La mise à niveau se traduit par une double ambition pour une industrie/entreprise : i) devenir compétitive en termes de prix, qualité, innovation ; ii) devenir capable de suivre et de maîtriser l'évolution des techniques et des marchés* »<sup>14</sup>.

On a déjà souligné comment ce concept général - bien que clairement situé d'un point de vue politique macro-économique – ouverture commerciale et libre échange- a pu être décliné

---

<sup>14</sup> ONUDI, 2002 : *Guide méthodologique : restructuration, mise à niveau et compétitivité industrielle*, 2002/400, Vienne, p. 7.

dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen afin « *d'adopter l'acquis communautaire*<sup>15</sup> » et de favoriser « *l'homogénéisation, la convergence du cadre réglementaire et institutionnel qui régit le fonctionnement des marchés* »<sup>16</sup>.

Sans entrer, à ce stade dans une discussion approfondie sur le concept de « mise à niveau des exploitations agricoles », force est de constater que, au-delà de cette acception réglementaire au sens large (sanitaire, environnemental, social ou comptable) en lien avec des procédures de contrôle et de certification, il n'existe pas d'équivalent de la mise à niveau en dehors de la référence à des normes définies à priori.

Comme souligné dans le livrable « L0 », la recherche bibliographique<sup>17</sup> menée dans le cadre de l'étude n'a fourni à ce stade qu'une seule référence dans le secteur agricole et qui questionne la conception territoriale des politiques publiques agro-environnementales dans le cas de l'élevage laitier des versants montagneux des Vosges en France<sup>18</sup>. Aucun équivalent n'a pu être identifié en anglais, en espagnol ou en portugais. Ceci n'implique pas, bien sûr, que d'utiles enseignements n'aient été tirés de la comparaison des politiques agricoles dans d'autres contextes-pays ; ce qu'il sera possible d'approfondir en abordant les orientations à venir.

Dès lors, la « mise à niveau » renvoie au référentiel normatif retenu et la question se complexifie compte tenu de la diversité de ces cadres de référence selon les produits, les marchés ou les territoires concernés. Les normes de références à respecter ne seront pas les mêmes pour les exploitations agricoles en contrat de production avec une entreprise agro-industrielle amenée à se positionner sur des marchés d'exportation au niveau de l'Union européenne (traçabilité, normes sanitaires) ; de celles associées à un cahier des charges de type « agriculture biologique » (ou « IGP ») ou encore de celles qui s'engageraient à respecter certaines pratiques dans des zones soumises à une protection du point de vue de l'environnement et des ressources naturelles (parcs naturels, zones de parcours, etc.). En termes de gestion et de comptabilité, on peut imaginer enfin des niveaux d'exigence différents suivant le type d'exploitations agricoles (comptabilité simplifiée des exploitations à caractère familial ; états financiers certifiés par un commissaire aux comptes pour une entreprise agricole ; exigences spécifiques liées à l'emploi de main d'œuvre salariée ou l'accès à certains services tels que le crédit bancaire ou des encouragements publics, etc.).

Si un accompagnement peut être envisagé pour adapter les pratiques des exploitations agricoles et les accompagner dans leur « mise à niveau » afin d'atteindre ces différentes

---

<sup>15</sup> i.e. celui de l'Union européenne ou, plus exactement, de l'Association européenne de libre-échange (AELE).

<sup>16</sup> Mahjoub, op. cit., p. 539.

<sup>17</sup> Sur des moteurs de recherche technique (Google scholar) ou universitaire (Cairn et Persée) par internet.

<sup>18</sup> Poinso Y., 2005 : « Les incidences territoriales de la 'mise aux normes' des activités agricoles : un cas vosgien », *L'espace géographique*, 2005/3, Tome 34, p. 237-250.

normes, on comprendra aisément que chacun des référentiels induise un processus spécifique et qu'il est difficile de les réduire dans un dispositif unique tel que celui qui a été mis en place dans le cadre du projet-pilote.

### **3.1.2. L'exploitation agricole, une entreprise comme les autres ?**

---

En corolaire au point précédent, se pose la question de l'assimilation de l'exploitation agricole à une entreprise de type industriel ou commercial, en supposant l'homogénéité des structures et la convergence des dispositifs permettant d'appuyer la mise à niveau.

Sans entrer, à ce stade, dans la description des structures de production de l'agriculture tunisienne, il est facile de constater combien le secteur agricole diffère du secteur industriel par le nombre des unités économiques concernées, la diversité des produits concernés, la dispersion des exploitations sur l'ensemble du territoire, lui-même très diversifié et les différentes logiques de production qui les caractérisent.

Entre l'agriculture familiale, l'agriculture patronale et l'agriculture de firme, pour reprendre les catégorisations les plus courantes<sup>19</sup>, les systèmes de production (et donc de prix de revient et de qualité des produits), d'investissement (donc de systèmes techniques), d'innovations ou d'accès au marché sont, à priori, très différents<sup>20</sup>.

En termes de processus de mise à niveau –pour reprendre la terminologie de l'ONUDI-, il faut donc faire face à une diversité d'enjeux et de situations qui, là-encore, ne peuvent se réduire à un seul dispositif tel que celui du projet-pilote.

### **3.1.3. Moderniser, oui mais sur quel modèle de développement agricole et face à quels enjeux ?**

---

Cette diversité, ramenée à la problématique de la modernisation du secteur agricole, pose la question du –ou des- modèles de développement agricole de référence. Si l'on reprend, par exemple, la référence des lois d'orientation agricole de 1960 et 1962 qui, en France, ont voulu impulser la modernisation de l'agriculture, « *l'esprit de cette politique était de favoriser une agriculture familiale employant un couple d'actifs* »<sup>21</sup>. Sur cette base, différents instruments (restructuration foncière, bonification du crédit agricole, réorganisation de l'enseignement agricole, organisation des structures d'encadrement et de diffusion du progrès technique) ont permis

---

<sup>19</sup> Celles de l'observatoire des agricultures du monde de la FAO par exemple.

<sup>20</sup> L'enquête à mettre en œuvre dans le cadre de la Phase 2 devrait permettre d'approfondir ce point.

<sup>21</sup> Butault J.P., Gohin A., Guyomard, 2004 : « Des repères historiques sur l'évolution de la politique agricole commune », in *Les soutiens à l'agriculture*, Editions Quae, Versailles, p. 89.

d'organiser un dispositif global, décliné de façon spécifique suivant les régions et les orientations productives.

Dans le cas de la Tunisie, la concertation sur une nouvelle stratégie de développement du secteur agricole avait permis, entre 2009 et 2010, de déboucher sur une analyse des contraintes structurelles et d'identifier un ensemble d'orientations stratégiques définies de façon transversale.

**Figure 11 : Contraintes structurelles et orientations stratégiques de l'actualisation concertée de la politique agricole**

(source : contribution de A. Chouchane, selon Vision concertée)

**Contraintes structurelles de l'agriculture tunisienne :**

- les limites du modèle agronomique qui rencontre des contraintes de croissance et de stabilisation de la production tant en sec qu'en irrigué ;
- une pression de plus en plus forte sur les ressources naturelles entraînant une dégradation à la limite de la réversibilité et de la capacité de résilience de certains écosystèmes ;
- la dégradation des conditions de la sécurité alimentaire du fait de la forte croissance des importations, notamment de certains produits de base ;
- un déficit de compétitivité prix et non prix des produits agricoles nationaux ;
- La difficile maîtrise des marchés à l'exportation, dont la volatilité des prix met en péril les stratégies des producteurs, et la faible valorisation des produits exportés ;
- des éléments multiples de blocage du secteur agricole :
  - la stagnation, voire la baisse tendancielle, des investissements publics, sans reprise significative des investissements privés,
  - la faible organisation des filières,
  - un cadre institutionnel peu performant et un manque d'organisation de la profession,
  - des structures agraires qui limitent fortement l'effort de développement.

**Orientations stratégiques :**

- Améliorer le cadre institutionnel et à la coordination des acteurs :
  - Améliorer l'efficacité et la coordination des interventions de l'Etat;
  - Améliorer l'organisation des filières et renforcer la participation des populations rurales;
  - Orienter le comportement des acteurs dans le sens d'une gestion durable des ressources naturelles.
- Améliorer la fourniture de services publics :
  - Améliorer l'accès à des instruments de crédit et d'assurance adaptés ;
  - Adapter les services de la recherche agronomique, de la vulgarisation et de la formation aux priorités de la mise à niveau et aux besoins des acteurs du secteur.
- Optimiser l'insertion de la Tunisie dans l'économie internationale :
  - Améliorer la compétitivité de l'offre nationale ;
  - Stabiliser l'offre nationale de produits agricoles ;
  - Adopter une politique commerciale cohérente avec les objectifs de la politique agricole

Il n'a néanmoins pas été possible, après la Révolution, de poursuivre cette réflexion au niveau des pouvoirs publics et de la décliner de façon opérationnelle ; ce qui aurait permis « d'arrimer » le projet-pilote à un programme (ou une politique) de référence et de tester en conséquences les instruments proposés en fonction d'objectifs prédéterminés.

Comme le résume T. BelHaj<sup>22</sup>, le projet-pilote n'a pas fait l'objet d'un cadre logique qui aurait permis d'apprécier sa contribution à des objectifs globaux.

### **3.1.4. Conclusion sur la pertinence de l'approche du programme de mise à niveau proposé par l'étude de 2006 et du projet-pilote**

---

La commission qui examine et approuve les dossiers de mise à niveau est la Commission régionale d'octroi des avantages aux investissements de type A (avantages du code des incitations aux investissements). Cette même commission statue pour toutes les exploitations ciblées par la mise à niveau quelle que soit leur taille, leur potentiel de production ou d'exportation.

En traitant les exploitations comme des entreprises isolées, un potentiel de 4.500 exploitations a proposé par l'étude 2006 comme susceptible d'être mis à niveau ; ce qui s'avère quelque peu réducteur au regard des quelques 500.000 exploitations agricoles de la Tunisie et donc une frange beaucoup plus importante est engagée sur des marchés d'exportation au travers de filières plus ou moins intégrées et articulées à des organisations interprofessionnelles ou des entreprises agro-industrielles (filières viti-vinicoles ; agrumicole ; produits avicoles ; produits laitiers ; tomate industrielle ; dattes, etc.).

La cible du projet-pilote, définie par les critères généraux et annuels dans les différentes circulaires, repose essentiellement sur les productions potentiellement exportables, l'intensification et les systèmes de qualité.

Compte tenu des éléments précédents, il semble peu probable qu'un dispositif défini sur ce segment spécifique, pour autant qu'il réponde à ses propres besoins, soit en mesure d'être étendu à la mise à niveau d'autres types d'exploitations agricoles ; ce qui réduit d'autant la pertinence du programme pris dans son ensemble, au-delà du segment spécifique qu'il a été amené à accompagner.

Il s'avère donc nécessaire de redéfinir les enjeux de la, ou les, mises à niveaux des exploitations agricoles dans le cadre de la nouvelle vision du développement agricole et des politiques – ou du prochain Plan quinquennal (2016-2020) - qui seront amenées à définir leur mise en œuvre.

Au-delà, dans cette remise à plat de l'analyse des processus de restructuration agricole, il s'avère nécessaire de ne pas se limiter aux visions considérant les transformations des économies agricoles et des sociétés rurales comme résultant avant tout de l'intervention étatique et de l'action du marché, mais de prêter attention, dans une approche renouvelée de la concertation, à « *la diversité des réponses apportées par les acteurs engagés dans l'activité agricole au*

---

<sup>22</sup> Dans les documents intermédiaires.

*changement de leur environnement économique* ». En effet, la mise à niveau des exploitations agricoles pris comme une contribution au changement agraire s'inscrit dans un « *processus actif, différencié et contradictoire* »<sup>23</sup>.

## 3.2. Une mise en œuvre heurtée par les incohérences du montage

### 3.2.1. Un positionnement institutionnel peu favorable à une approche globale

---

Il était proposé au départ que l'UGP soit logée à l'APIA, institution gérant les encouragements pour les investissements matériels et disposant de moyens et d'expériences pour le traitement de ce type d'appuis. Mais, comme cela été souligné, l'équipe s'est finalement retrouvée logée à la Direction Générale de la Production Agricole (DGPA) sans qu'une instruction combinée ne puisse être assurée avec les dossiers de l'APIA<sup>24</sup>, ni que des moyens spécifiques ne soient mis à disposition de l'UGP pour développer les activités et partenariat dans le cadre du projet-pilote.

Le projet pilote a impliqué les groupements interprofessionnels et les centres techniques, (y compris ceux relevant du ministère de l'industrie, CTAA et GICA) l'AVFA, l'APIA, l'OEP, l'INNORPI dans les formations organisées au profit des agriculteurs et des techniciens régionaux. Néanmoins, en l'absence d'articulations fortes, au sein du projet-pilote, avec les organismes sous tutelle (OEP, ONH, ODESYPANO, AFVA), les Centres techniques ou les groupements interprofessionnels (GIL, GIVLAIT, GIPAC, GIFRUTTS, GICA), le programme est resté isolé d'autres démarches d'accompagnement des exploitations agricoles initiées par ces différents organismes.

De nombreux interlocuteurs ont pu, à partir de leurs propres visions des enjeux de la « mise à niveau des exploitations agricoles », exprimer leurs intérêts pour s'impliquer dans le programme. Néanmoins, ce positionnement se heurte, d'une façon plus générale, à un dispositif institutionnel marqué par la difficulté d'agencer le rôle des interlocuteurs et caractérisé par l'empilement d'institutions et d'approches différentes.

Dans ce cadre, plutôt que de fédérer et d'appuyer des approches complémentaires de mise à niveau adaptées aux différents types d'exploitations agricoles, le projet-pilote a pu apparaître

---

<sup>23</sup> Gana A., 2008 : « Restructurations agricoles en Tunisie : adaptations et différenciation », *Autrepart* (46), p. 82.

<sup>24</sup> Les avantages aux investissements de types A sont approuvés par la commission régionale présidée par le CRDA (dont l'APIA est membre) et les avantages aux investissements de types B et C sont approuvés par les commissions régionales et nationale présidées par l'APIA ( où les services régionaux ou centraux du ministère de l'Agriculture sont représentés, selon le cas)

comme une démarche isolée, dont la coordination a pu se heurter aux concurrences institutionnelles sur des compétences partagées et, de ce fait, dans l'incapacité de fédérer les différentes approches autour d'un schéma prioritaire.

De surcroît, bien que disposant de trois cadres ingénieurs financés sur le budget du Ministère de l'agriculture, les capacités d'intervention de l'UGP se sont avérées fortement limitées faute de moyens dédiés.

### **3.2.2. Des diagnostics incomplets, aux risques de biais importants**

---

Afin d'accompagner la préparation des projets à présenter par les exploitants agricoles pour l'obtention des appuis, le projet-pilote a défini un « canevas d'étude pour la mise à niveau d'une exploitation agricole et la promotion de la qualité ». Ce canevas doit servir de support à une étude, aux moyens plafonnés (3.000 DT), à réaliser par un ingénieur-conseil.

Reposant sur un « diagnostic sommaire » des différentes activités de l'exploitation agricole, l'étude vise à déboucher sur une présentation des actions de mise à niveau et de promotion de la qualité (objectifs, actions, étapes de réalisation, indicateurs de suivi, amélioration attendue sur l'organisation et les performances de l'exploitation).

La consultation d'une douzaine de diagnostics réalisés dans le cadre du projet-pilote révèle différentes caractéristiques qui peuvent expliquer certaines des difficultés rencontrées par le programme :

- Il convient de signaler, tout d'abord, que les diagnostics consultés sont de taille et de qualité hétérogènes, à l'instar des exploitations étudiées. De fait, le diagnostic doit couvrir l'analyse d'une exploitation maraîchère de 3,5 Ha à celle d'une société de 1.575 Ha combinant différentes activités (céréaliculture, fruits, oliviers et production d'huile biologique conditionnée en bouteille ; lait et fourrages irrigués, parcours et apiculture) en mobilisant plus de 150 ouvriers. Dans ce cadre, un forfait unique pour le réaliser n'a aucun sens ou ne peut en aucun cas donner des résultats équivalents !
- De nombreux diagnostics font apparaître des modèles normatifs qui peuvent s'avérer en décalage avec les logiques d'exploitations ou d'innovations. Ainsi, la « vocation » des terres pourtant contingentes aux différents systèmes techniques accessibles aux exploitants est invoquée avant même que soient décrites ce que pratiquent les agriculteurs. Le « taux d'encadrement » est raisonné de façon similaire, qu'il s'agisse d'une exploitation familiale ou d'une firme agricole (*« le taux d'encadrement n'est pas suffisant, le propriétaire s'occupe de tout, c'est pourquoi il n'y a pas actuellement d'activités consistantes<sup>25</sup> ... »* !).

---

<sup>25</sup> Extrait d'un diagnostic.

- Il semble évident, mais l'hypothèse peut se discuter, que derrière des problèmes communs, des propositions présentées de façon équivalente correspondent à des solutions différentes. Par exemple, de nombreux diagnostics proposent de remédier aux problèmes de gestion par l'acquisition de logiciels de comptabilité analytique dans la plupart des cas. Mais de quel type de logiciel s'agit-il ? Doit-on informatiser systématiquement la comptabilité des exploitations agricoles quand on fait le constat que de nombreux systèmes comptables simplifiés peuvent être tenus de façon très efficace à partir de quelques registres manuels. A partir de quel niveau de taille, de complexité ou de chiffres d'affaires est-on tenu de présenter une comptabilité en partie double, d'introduire des registres annexes, de faire certifier ces états financiers ?
- Bien que justifié par le fléchage du type d'appui proposé par la « mise à niveau » et orienté sur l'expression de cette demande (témoignant, peut-être, d'un certain effet d'aubaine), peu de diagnostic s'inscrive dans une approche globale de l'exploitation où l'ensemble des éléments sont réellement pris en compte. Ainsi, quel sens a la proposition d'équipement logiciel dans une exploitation laitière confrontée à un problème récurrent de mammites et pour lequel aucune action n'est formulée ? Il peut être intéressant de constater que le bilan hydrique d'un système d'irrigation est positif du point de vue de la consommation en eau des cultures ; mais qu'en est-il de la situation de la nappe phréatique dans lequel il puise ? Faut-il vraiment former à l'exportation et la commercialisation à l'international un exploitant de 79 Ha à titre individuel sans qu'il soit intégré à une organisation et bénéficie d'une vente groupée ?
- Au-delà de ces interrogations techniques, la plupart des diagnostics ne proposent pas (toujours à des fins « d'allègement » compte tenu des moyens mis à disposition et des ressources accessibles) d'analyses économiques et financières des projets d'investissement proposés et couvrant à la fois l'équipement matériel et l'accompagnement immatériel. Il est donc pratiquement impossible d'en déduire les impacts attendus sur le revenu global de l'exploitation ; l'emploi ; la rémunération du travail ; la solvabilité des investissements à financer, etc. Et donc d'apprécier la faisabilité des projets qui sont, plus ou moins implicitement, formulés de façon globale et dans lesquels s'inscrivent les appuis cofinancés par la « mise à niveau ».
- Plus généralement, les différences de qualité confirment le constat de l'UGP sur l'hétérogénéité des compétences au niveau des ingénieurs-conseils ou des bureaux d'études accompagnant les exploitants agricoles dans la formulation de leur projet.
- Plus grave, les diagnostics émanant de certains bureaux d'études semblent pâtir du « syndrome du photocopieur », c'est-à-dire de la reproduction en série de recommandations identiques, standardisées et, pour certaines, faisant appel aux compétences du même bureau qu'il s'agisse de formation, d'assistance technique ou d'autres prestations « intellectuelles » (du type logiciel de gestion ou modèle de

certification volontaire type « *Global gap* ») ; ce qui est parfois explicite dans les devis présentés par le même bureau et annexé au diagnostic ! Si la démarche peut s'expliquer et, parfois, se justifier par un objectif de « retour sur investissement » permettant par la vente de prestations ultérieures de recouvrer les coûts du diagnostic initial, elle fait néanmoins apparaître un risque important de biais ou de conflit d'intérêt dans l'exercice. En effet, plutôt que de reposer sur l'analyse des besoins, l'étude s'articule autour de la vente de services que le bureau est à même de proposer aux exploitants agricoles. Pour reprendre une expression connue, il s'agit alors de « *trouver des problèmes aux solutions*<sup>26</sup> ».

Avec ce type de dispositif, il semble donc difficile de répondre aux enjeux et objectifs de la mise à niveau des exploitations agricoles. Si l'enjeu a pu être d'alléger autant que faire se peut l'instruction des dossiers au regard des appuis accessibles, il s'avère nécessaire au regard de cette expérience, de réviser la démarche d'ensemble afin d'identifier différentes trajectoires de mise à niveau, d'y cibler les étapes et d'en adapter les modalités d'instruction (conditions d'éligibilité, résultats attendus, etc.).

### **3.2.3. Des incitations financières insuffisantes et inadaptées**

---

Les incitations financières qui ont été redéfinies et qui sont mises en œuvre au travers du FODECAP ont été régulièrement critiquées par les différents acteurs du projet-pilote. De façon récurrente, les problèmes posés à ce niveau sont les suivants :

- Absence de budget spécifique pour la mise en œuvre des activités prévues dans le projet-pilote.
- Coupure entre le financement des investissements matériels (qu'il s'agisse de crédit d'équipement ou d'encouragement) et immatériels, à la fois dans le processus (modalités d'instruction différentes : dossiers, etc.) et dans la décision (séparation des instances).
- Incitations financières accordées pour les activités à caractère immatériel (plafond de 10.000 DT) réparties entre un maximum de 3.000 DT pour les études et 7.000 DT pour les autres actions immatérielles. Ce montant est considéré comme insuffisant et ne pouvant pas encourager ni le bureau d'études ni l'exploitant agricole.
- Déblocage des incitations financières en une seule tranche à la fin des actions d'investissement immatériel ; ce qui décourage à la fois l'exploitant et le bureau d'études.

---

<sup>26</sup> Titre d'un ouvrage critique sur l'aide publique au développement publié par le Club du Sahel de l'OCDE et dont l'auteur est J.D. Naudet.

### 3.3. Des résultats faibles caractéristiques d'une efficacité et d'une efficacité limitées

#### 3.3.1. Un nombre d'exploitations agricoles accompagnées très en-deçà des prévisions

Comme cela a été évoqué, le programme de mise à niveau ciblait initialement 1.000 exploitations agricoles par l'étude initiale de 2006 (500 pour la composante 1 dite de soutien direct à l'exploitation et 500 pour la composante 2 dite programmes nationaux). En prévision du démarrage du programme, le Conseil des Ministres en 2007 a ramené le chiffre proposé de 500 à 300 exploitations pour les trois premières années de la phase pilote à raison de 100 unités par an. De nouveau, et par décision gouvernementale en 2009, l'effectif des exploitations a été ramené à 150 exploitations au total pour la période 2010-2012 (soit en moyenne 50 entités par an).

En résumé, l'objectif prévisionnel « Effectif des exploitations agricoles à toucher » pendant la période 2010-2014 s'élève au total à 150 exploitations réparties dans tous les Gouvernorats. Les réalisations en termes d'adhésions au projet-pilote ont atteint un effectif de 112 exploitations agricoles, soit 74% de l'objectif prévisionnel (officiel) et à peine 22 % de l'objectif proposé par l'étude initiale de 2006.

Le rythme annuel des adhésions a été irrégulier. Il est monté en puissance durant les deux premières années (2010-2011) puis s'est essoufflé pendant les trois dernières années (2012-2014). Soit : 50 adhésions en 2010, 40 adhésions en 2011, 11 adhésions en 2012 et 11 adhésions entre 2013 et 2014. Ceci correspond à des taux de réalisation de 100% d'adhésions la première année ou encore 90 % entre les deux premières années et seulement 20% durant les trois dernières années ; probablement en raison de la conjoncture politique, mais aussi de la faible attractivité du programme.

Sur ce total, seul 28 dossiers ont obtenu un avis favorable pour bénéficier des incitations financières. Sur ce dernier chiffre et pendant toute cette période (2010-2014 soit 5 ans) seules 11 exploitations ont obtenu le déblocage de leur financement ; ce qui correspondrait à un taux de réalisation de 7%<sup>27</sup> calculé sur la base de l'objectif officiel pour la même période. Ce taux de réalisation devient pratiquement insignifiant au regard de l'impact attendu au départ du programme.

#### 3.3.2. Une efficacité et une efficacité limitées

Il n'est pas possible d'apprécier ces critères à partir des éléments de budget réellement disponible au niveau de la mise en œuvre du projet-pilote. L'efficacité et l'efficacité de ce

<sup>27</sup> Le projet pilote a été prolongé de trois ans (2013-2015) sans objectif chiffré pour la période.

dernier ne peuvent donc pas être évaluées. Néanmoins, en reprenant les données prévisionnelles de l'étude de 2006 et les objectifs du projet-pilote, deux ratios peuvent être esquissés sur l'efficacité et l'efficience du processus pris dans son ensemble ; c'est-à-dire des réalisations effectives du projet-pilote comparée à l'identification initiale des enjeux et des moyens nécessaires. Si ces ratios n'ont pas pour objet de porter une appréciation sur le dispositif opérationnel finalement mis en œuvre<sup>28</sup>, ils permettent d'étayer une appréciation à posteriori sur la démarche globale de mise à niveau des exploitations agricoles.

- Le premier ratio d'efficacité compare les réalisations aux prévisions. Pour un objectif du projet pilote estimé à 1,5 MDT (à raison de 10.000 DT/exploitation pour 150 exploitations), les 11 dossiers financés à ce jour représentent un peu moins de 80.000 DT d'investissement, le ratio d'efficacité s'élève à 5% des engagements financiers initialement identifiés. Ramené aux montants du FODECAP programmés annuellement, soit 950.000DT pour la période 2010-2014, ce ratio serait de 8%. Rappelons que l'étude de 2006 avait chiffré ce besoin à 8 MDT.
- Le deuxième ratio d'efficience compare l'investissement à son coût de gestion estimé. Au niveau de l'étude 2006, c'est-à-dire 23 MDT rapportés aux 2 MDT programmés initialement au niveau des frais de fonctionnement, le ratio d'efficience ciblé était de 9%. Le projet-pilote ne disposant pas d'un budget de gestion identifié ni au niveau central ni au niveau régional, il est difficile d'estimer ce ratio d'efficience. Si on approche le budget de fonctionnement par au moins les salaires des agents de l'UGP, soit un peu plus de 500.000DT pour la période 2010-2014, ce ratio serait de 15%. Dans ce cadre, le rapport coût-efficacité serait de 1/7<sup>ième</sup> ; c'est-à-dire qu'il était estimé nécessaire de dépenser 7 dinars pour engager au final un dinar d'investissement.

Evidemment, et compte tenu des éléments développés tout au long de cette évaluation, ces deux ratios agrègent un ensemble de facteurs, depuis la formulation initiale à la définition des modalités opérationnelles qui ont été mises en œuvre et qui ont connu, comme on l'a vu, de nombreuses modifications. Ils confirment l'ampleur des difficultés qui ont été rencontrées et, s'il en était besoin, justifie la nécessité de repenser l'approche globale, depuis le concept de mise à niveau des exploitations agricoles (pertinence) ; ses priorités face à la diversité des situations rencontrées et jusqu'aux dispositifs opérationnels à mettre en œuvre. Il apparaît néanmoins clairement que face à l'ampleur des besoins diagnostiqués lors de l'étude de 2006, le projet-pilote n'a pas été en mesure d'apporter une réponse à la hauteur des enjeux identifiés.

---

<sup>28</sup> Et encore moins sur le travail effectif de l'UGP qui, de fait, a fonctionné à budget de fonctionnement nul.

### **3.3.3. L'absence d'un dispositif de suivi-évaluation des effets**

---

Enfin, il convient de signaler que, bien que l'UGP se soit doté d'un tableau synoptique des exploitations agricoles accompagnées et des activités réalisées, aucun dispositif de suivi-évaluation n'a pu être mis en œuvre au niveau des exploitations agricoles, une fois l'investissement réalisé et ce malgré la formulation d'effets attendus dans le document initial.

Par ailleurs, les entretiens font état de l'insuffisance dans la tenue des réunions du Comité de Pilotage et de l'Unité de suivi-évaluation du projet-pilote compte tenu du contexte socio-politique après 2011 et des priorités du Ministère de l'Agriculture.

## **3.4. Un bilan global par l'analyse FFMO**

A partir des entretiens qui ont eu lieu avec les différentes personnes contactées au cours de cette première phase de l'étude, l'équipe a établi une analyse FFMO (Forces-Faiblesses-Menaces-Opportunités) qui permet de donner un aperçu global des appréciations portées sur le projet-pilote. Ce bilan est présenté dans le tableau ci-après.

### Figure 12 : Analyse FFMO du Projet-pilote

(source : Contribution T. BelHaj, selon données UGP)

Forces	Faiblesses
<p>Initiation d'un dispositif de Pilotage du Programme de mise à niveau.</p> <p>Motivation de l'Equipe d'Ingénieurs de l'UGP à renforcer le programme de mise à niveau et à s'ouvrir davantage sur les acteurs de développement constituant le dispositif institutionnel.</p> <p>Etablissement d'une ébauche de procédures pour la mise en œuvre du programme de mise à niveau et d'octroi des incitations financières (aspect immatériel).</p> <p>Mise en place de procédures de coordination avec certains intervenants : APIA, BNA, INNORPI, la chambre syndicale des Conseillers agricoles,...</p> <p>Etablissement d'une convention avec l'AVFA pour la sensibilisation et la formation des acteurs.</p> <p>Appui des Autorités régionales au programme de mise à niveau.</p> <p>Renforcement des capacités de certains Conseillers Agricoles et bureaux d'études.</p> <p>Initiation de développement de logiciels et d'applications personnalisées.</p> <p>Approche filière a été retenue dans l'élaboration du programme de mise à niveau proposé dans l'Etude initiale de 2006.</p>	<p><b>Au niveau structurel :</b></p> <p>Absence d'un concept spécifique au processus de mise à niveau de l'exploitation agricole.</p> <p>Le fait de considérer l'exploitation agricole comme une entité homogène abstraction faite de ses spécificités (conditions bioclimatiques, activités agricoles, système d'exploitation,...).</p> <p>Etablissement du programme de mise à niveau en l'orientant exclusivement vers les exploitations agricoles disposant d'un potentiel d'exportation en écartant toutes autres.</p> <p>Absence de positionnement du programme de mise à niveau (Etude 2006) par rapport au dispositif institutionnel en place.</p> <p>Absence d'un cadre logique pour l'élaboration du programme de mise à niveau et d'un plan d'action.</p> <p>Eparpillement des efforts d'encadrement vu le ciblage éclaté des exploitations agricoles (deux par gouvernorat)</p> <p>Localisation de l'Unité de Gestion par Objectif au sein d'une Administration Publique (DGPA) la privant de la souplesse nécessaire pour le pilotage de ce genre de programme.</p> <p><b>Au niveau de la gestion et la coordination du Projet</b></p> <p>Absence d'un budget spécifique alloué au programme de mise à niveau pour l'exécution de ses activités.</p> <p>Désintéressement de certains Prestataires de services (bureaux d'études, Conseillers agricoles, ...) d'accompagner l'Exploitation agricole (faible incitation financière réservée à l'Etude, paiement différé lié au déblocage de la prime,...)</p> <p>Logistique mobilisée pour l'UGP / insuffisante pour la mise en œuvre du programme.</p> <p>Contexte du climat des affaires (Révolution) n'incitant pas à l'investissement dans le domaine de la mise à niveau.</p> <p><b>Au niveau du soutien direct à l'exploitation</b></p> <p>Approche segmentée des projets de mise à niveau du fait de la séparation entre investissements matériels et immatériels dans le traitement de l'octroi des avantages.</p> <p>Non-attractivité des avantages accordés au titre des investissements immatériels (liste restrictive des actions éligibles, plafonnement de la prime à 10.000 DT, déblocage en une seule tranche après la finalisation des actions...).</p> <p>Absence d'incitations spécifiques pour le renforcement du taux d'encadrement des exploitations.</p> <p>Non attractivité de la prime accordée au titre des études de mise à niveau aux grandes Exploitations (plafond 3.000DT).</p> <p>Absence d'une prime spécifique pour les investissements matériels lorsqu'il s'agit de programme de mise à niveau de l'Exploitation agricole.</p>

Opportunités	Menaces
<p>Volonté de l'Etat de relever les défis de la compétitivité et de se préparer pour affronter les enjeux de la mondialisation.</p> <p>Prise de conscience de la nécessité d'organiser et d'appuyer l'appareil de production agricole de la part du dispositif institutionnel.</p> <p>Disponibilité des acteurs de développement à s'impliquer dans tout programme nouveau de mise à niveau de l'exploitation agricole.</p> <p>Forte expérience de certains organismes nationaux dans la mise en œuvre de projet de mise à niveau thématiques (OEP, GIPAC, ONH,...).</p> <p>Forte expérience des projets de développement dans le secteur agricole mis en œuvre avec l'appui des organismes internationaux et avec les bailleurs de fonds.</p> <p>Capitalisation des acquis de projets de recherche-développement appliqués aux systèmes de production et à la valorisation de la qualité des produits agricoles.</p> <p>Capitalisation des acquis de projets de coopération bilatéraux et multilatéraux dans le domaine de l'appui à l'innovation.</p> <p>Sensibilisation des organisations professionnelles et des organismes interprofessionnels à la nécessité de coopérer pour appuyer la mise à niveau des exploitations agricoles.</p> <p>Marge d'amélioration importante des méthodes de gestion et des systèmes d'exploitation au niveau des exploitations agricoles.</p> <p>Marge d'amélioration de la qualité du produit agricole et de sa valorisation avant sa mise sur le marché.</p> <p>Opportunités de création dans les zones de production de plateformes agro-alimentaires intégrées pouvant servir d'outil d'interfaçage pour organiser la production et développer des connexions entre les producteurs et le marché.</p> <p>Développement de Productions biologiques et sous signes distinctifs (autres labels) en fonction des marchés de destination.</p> <p>Nécessité d'élaboration d'un référentiel de normalisation spécifique aux produits agricoles</p> <p>Nécessité la mise en place d'un système de traçabilité.</p> <p>Développement de la demande sur le marché international pour certains produits agricoles et agro-alimentaires.</p> <p>Création d'emploi de jeunes diplômés dans le secteur agricole.</p> <p>Appui à l'Organisation des agriculteurs et des éleveurs en groupements de producteurs et Sociétés mutuelles d'appui et de service.</p>	<p>Stagnation des niveaux de production des rendements de production</p> <p>Non organisation de l'exploitation agricole</p> <p>Non maîtrise des coûts de production</p> <p>Non compétitivité de l'exploitation agricole.</p> <p>Accentuation de la fragilité de l'exploitation agricole</p> <p>Introduction de produits agricoles d'origine importée de meilleure qualité et compétitif sur le plan prix</p> <p>Aggravation de la situation financière des exploitations agricoles en les privant de la possibilité de bénéficier de crédits de financement auprès de bailleur de fond.</p> <p>Absence de conseil technico-économique et de conseil de gestion et nécessité d'organisations fédératives de type chambres d'agriculture</p>

## Conclusion

De ces premiers éléments d'évaluation du projet-pilote, qui rappelons-le, seront complétés tout au long de l'étude<sup>29</sup>, quelles sont les enseignements que l'on peut tirer en termes d'orientations du programme à reformuler ?

### **La « mise à niveau des exploitations agricoles », un concept à repenser**

Il apparaît que, à l'instar de l'étude de formulation initiale de 2006, la transposition d'un programme de mise à niveau des entreprises « standard », s'inspirant des programmes spécifiques à l'industrie ou au tourisme n'est pas appropriée au secteur agricole.

En effet, les spécificités propres à chaque produits ou « chaînes de valeur » agricoles ; à chaque type d'exploitations et à chaque territoire (ou terroir) ne peuvent, dans leur ensemble, être pris en considération dans une seule approche à même de couvrir un effectif beaucoup plus important d'unités économiques et ce, quelque-soit le seuil retenu.

Par ailleurs, l'aspect multidimensionnel de la notion de mise à niveau couvrant, au-delà des normes sanitaires et de gestion, des dimensions économiques, sociales et environnementales est apparu à la fois dans les références, les diagnostics ou les appuis mobilisés.

Il convient donc de repenser ce concept ou cette notion avant d'envisager une déclinaison opérationnelle pour son accompagnement.

---

<sup>29</sup> Par les enquêtes et les visites régionales notamment.

## **Quels sont les enjeux d'une approche « inclusive » ?**

Compte tenu de cette expérience, l'approche initialement ciblée sur les exploitations disposant d'un potentiel d'exportation ne peut, simplement, s'élargir aux autres types d'exploitations confrontées à des problèmes différents et pour lesquelles les modalités d'accompagnement ne peuvent être les mêmes. Elle est amenée, elle-même, à évoluer en fonction des nouveaux enjeux et des nouvelles opportunités offertes par l'évolution de l'intégration régionale, qu'il s'agisse du partenariat euro-méditerranéen ou des relations commerciales avec les autres pays de la sous-région.

Au-delà de ce constat induisant une approche diversifiée, voire segmentée, il s'avère nécessaire de redéfinir les enjeux de l'approche inclusive compte tenu des enjeux révélés par les limites du modèle de développement agricole antérieur et les priorités issues des changements politiques de la révolution tunisienne en termes d'emplois et de rééquilibrage du développement socio-économique territorial.

Une réflexion complémentaire s'avère donc nécessaire pour établir, dans le nouveau contexte économique et institutionnel, les priorités à couvrir en termes de mise à niveau des exploitations agricoles qu'il s'agisse des produits ou filières à cibler, des catégories d'exploitations à accompagner et des territoires à couvrir.

## **Des ambitions à dimensionner pour la reformulation du programme**

La réflexion initiée à partir de l'évaluation du projet-pilote amène à élargir l'articulation la notion de mise à niveau des exploitations agricoles au contexte depuis une simple « mesure d'accompagnement » de l'ouverture commerciale -voire des négociations qui l'encadrent- à l'accompagnement d'une politique de modernisation des exploitations en lien avec la stratégie de développement agricole.

Dès lors, il convient, face à la reformulation du programme, de s'interroger sur les ambitions portées par la stratégie en cours de définition et ses implications en termes de dispositifs et de moyens d'accompagnement.

Cette réflexion n'est pas sans conséquence sur l'orientation des prochaines étapes de l'étude et, notamment de la Phase 3, en ce qui concerne l'approfondissement de certains aspects transversaux comme l'accès aux différentes formes de financement (crédit et encouragements) ; l'accompagnement de l'organisation technico-économique des producteurs agricoles ou encore de la dimension foncière de la mise à niveau des exploitations afin d'encourager l'évolution vers des structures foncières plus viables.

## **Repenser le mode opératoire du programme**

Enfin, l'évaluation du projet-pilote a mis en évidence les difficultés et les défis autour de la définition du rôle des acteurs et de l'agencement institutionnel. Il s'agit, dans un contexte où se redéfinissent les relations entre les différents acteurs publics et privés - qu'il s'agisse des différents départements ministériels ; des organismes sous tutelle, des organisations professionnelles ou du secteur privé- et dans lequel émergent de nouveaux acteurs, de repenser le, ou les modes opératoires du programme en fonction des acteurs impliqués.

Au-delà, les difficultés rencontrées par le projet-pilote doivent également servir de référence pour faire évoluer les modalités opérationnelles du programme afin de les adapter aux besoins ; de les rendre efficaces du point de vue des objectifs et efficaces dans leur mise en œuvre. Faute de quoi, l'intérêt de tester l'approche au travers d'un projet-pilote sera, au final, demeuré vain.

## Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées

Liste et contact des personnes rencontrées			
	NOM Prénom	Poste	Institution
1	ACHOURI Mohamed		CRDA-Nabeul
2	AHLEM Ben Amor		AFVA-Nabeul
3	AJENNGI Fergan		AMNEA
4	AMMAR Chiheb Mohamed		Centre Technique des agrumes
5	ARBI Ahmed		GICA
6	BABBA Basma		ONH
7	BEHI Omar	Vice-Président	UTAP
8	BELKACEM Nasri	Directeur DGEDA	Ministère de l'Agriculture
9	BEN AMOR Ahlem		AVFA
10	BEN BECHER Leïth	Président	SYNAGRI
11	BEN FATTOUM Mohamed		LSFPA Bouchrik
12	BEN HAMIDA Foued	Directeur Général	Centre Technique des dattes
13	BEN MAHMOUD Lofti	UGP Mise à Niveau	DGPA-Ministère de l'Agriculture
14	BEN SALEM Farhat		OEP
15	BENSALAH Rabâa	UGP Mise à Niveau	DGPA-Ministère de l'Agriculture
16	BENZARTI Raja	Coordinatrice PAMPAT volet figue de barbarie	DGAB
17	BESTA Mehrez	Direction Pêche et Aquaculture	Ministère de l'Agriculture
18	BOUZAIEN Mohamed Sghaïer	Secrétaire général	APIA
19	BRIDIER Bernard	Chercheur programme PA-IG	CIRAD
20	CHABKNOUN Abdelmoumen		OEP
21	CHAFFAI Abderrahman	Directeur général	APIA
22	CHETOU Chaher		GIPAC
23	CLAUS Jean-Claude		CERFRANCE
24	DALHOUMI Dalila		APIA
25	DAOUD Karim	Président GERT	GERT-SYNAGRI
26	DARGHOUTH Mannoubi	Membre bureau exécutif	SYNAGRI
27	ELECHI Mohamed	Projet Promotion Agriculture Durable	DGEDA-GIZ
28	ESSID Yasmina	Direction de l'économie d'eau, sous-direction de la promotion des GDA	DGGR-Ministère de l'Agriculture
29	EZZAR Abdelmajid	Président	UTAP
30	EZZEDINE Ben Mustapha	Président APAD	APAD-SYNAGRI
31	FAKHRI Taieb	Directeur	APIA
32	FEHTI Goubi		OEP
33	FOURNIER Alain		CERFRANCE
34	GADDES Walid	Président Chambre des Conseillers agricoles	UTICA
35	GADOUL Lobna		LSFPA Bouchrik
36	GANNOUN Mahmaoud		GIPAC
37	GHABRI Habib		CRDA Nabeul
38	GUELLOUZ Mustapha	Consultant agricole	
39	HAKIMSAIDI Moussaoui		AFVA-Nabeul
40	HARZLI Taoufik	Directeur	AFVA
41	HAZAMI Neïla		GLégumes
42	JEBNOUN Zouha		CRDA Nabeul
43	KARRAY Boubaker	Conseiller	Ministère de l'Agriculture
44	KHATTECHE Jaâfar	Président Directeur Général	BNA
45	KHLIF Hafeth	Directeur de la Coopération Internationale	Ministère de l'Agriculture
46	LAHSOUMI Ridha	Directeur	OEP
47	LE GRIX Matthieu	Agence Tunis	AFD
48	LOUCHIBI Mohamed	Directeur Général	ODESYANO
49	MAHJOUB Imen		Centre Technique des agrumes
50	MECHALI Zacharie	Division Agriculture, Développement Rural et Biodiversité (ARB)	AFD-Paris
51	MEZGHANI Sahla	UGP Mise à Niveau	DGPA-Ministère de l'Agriculture
52	NASRI Mohamed	Directeur général	OEP
53	NAZHA Dridi		OEP
54	POMMIER Denis	Délégation Union Européenne	Union Européenne
55	SAAD Mansour		GI-Fruits
56	SAADOUN Lofti		OEP
57	SAAFI Lamia	Directrice	DGFIOP
58	SADOK Charfeddine		AMNEA
59	SAID Abdelfatth	Directeur de l'arboriculture et de l'horticulture	DGPA-Ministère de l'Agriculture
60	SAIDANE Semia	Directrice Générale DGPA	Ministère de l'Agriculture
61	SALAH Aouididi	Direction de l'économie d'eau, sous-directeur de la promotion des GDA	DGGR-Ministère de l'Agriculture
62	SMAY Wardi		CRDA Nabeul
63	SNIANI Amor		AMNEA
64	TOUKABRI Abdelmoumen	Directeur partenariat	APIA
65	TOUMI Abdelwaheb		INGC
66	WETZER Andrea	Projet Promotion Agriculture Durable	DGEDA-GIZ
67	YANOUBLI Raja		OEP

## Annexe 2 : Bibliographie

**Bibliographie (11-03-2015) - Etude de reformulation du programme de mise à niveau des exploitations agricoles**

NOM Prénom	Date de publication	Titre	Editeur ou Revue	Lieu d'édition ou Numéro	# pages
ACC	oct-05	Etude sur la mise à niveau des exploitations agricoles	DGEDA-Ministère de l'Agriculture	Tunis	197 p.
ACC	mars-06	Phase II, rapport définitif	DGEDA-Ministère de l'Agriculture	Tunis	63 p.
AGRO-SERVICES	Edition 2006	Manuel de l'exportateur tunisien Fruites et Légumes frais et transformés	Media-Horizon	Tunis	322 p.
Allal A.	2010	Quand l'essentiel est de participer, sociologie politique de projets internationaux de développement au Maroc et en Tunisie	Economie & Institutions, n°14		p. 95-115
Banque mondiale	2011	Etude sur le financement agricole			36 p.
Ben Zid R.	2014	Evolution et perspectives des échanges agricoles euro-méditerranéens	MediTERRA 2014	CIHEAM	p. 39-56
Blanc et M. Brun	décembre 2014	Un regard géopolitique sur l'agriculture de forme dans le monde arabe	Séminaire international, Les agricultures de firmes	Toulouse	
Bourbouze A.	2010	Situation et évolution de l'agropastoralisme au Maghreb	in Wolfer B., 2010 : Agricultures et paysanneries du monde, Editions Quae	Versailles	p. 63-81
Butault J.P., Gohin A., Guyomard	2004	"Des repères historiques sur l'évolution de la politique agricole commune », in Les soutiens à l'agriculture	Editions Quae	Versailles	122 p.
Canesse A.A.	2014	Les politiques de développement en Tunisie	Editions des archives contemporaines		260 p.
Chokri S.	2014	Les paysans de la Délégation de Nasrallah (Tunisie). Les invisibles du territoire	Méditerranée [En ligne]	<a href="http://www.revue.org">www.revue.org</a>	16 p.
Daoud A.	2011	La révolution tunisienne de janvier 2011 : une lecture par les déséquilibres du territoire	EchoGéo, www.revue.org		
DGPA	n.d.	Note sur l'avancement du projet de mise à niveau des exploitations agricoles t de promotion de la qualité (2010-2013)	Ministère de l'Agriculture		7 p.
Elloumi M., 2013		Trois ans après : retour sur les origines rurales de la révolution tunisienne	Confluences Méditerranée	2013/4, n°87	p. 193-203
ENPARD	n.d.	Pre-diagnostic stratégiques territoriaux	DGEDA-Ministère de l'Agriculture		114 p.
ENPARD	2012	Problématique de l'agriculture et du développement rural	Rapport d'activités n°2	CIHEAM-IAMM	35 p.
ENPARD	2012	Eléments de contexte	Rapport d'activités n°1	CIHEAM-IAMM	38 p.
FAO	2013	Financement du secteur agricole		Rome	300 p.
FEMIP	2012	Les défis de la compétitivité et de l'emploi dans le cadre de la transition démocratique en Tunisie	BEI		72 p.
Gana A.	2008	Restructurations agricoles en Tunisie : adaptations et différenciation	Autrepart	IRD-2008(46)	
Gana A.	2013	Tunisie : les oubliés de la Révolution, protestations et conflits dans le monde agricole	Alternatives Sud, Volume 20-2013/4	CETRI	p.91-98
Griffon M.	2013	Qu'est-ce que l'agriculture écologiquement intensive ?	Editions Quae	Versailles	218 p.
Hervieu B. & Purseigle F.	2013	Sociologie des mondes agricoles	Armand Colin		318 p.
Hibou B., Meddeb H., Hamdi M.	2011	La Tunisie d'après le 14 janvier et son économie politique et sociale,	Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme		89 p.
Mahjoub A.	2005	La politique européenne de voisinage : un dépassement du partenariat euro-méditerranéen	Politique étrangère	IFRI, 2005/3	p. 535-544.
Marniesse S. & Filipiak E.	n.d.	Compétitivité et mise à niveau des entreprises	AFD		193 p.
ONUDI	2002	Guide méthodologique : restructuration, mise à niveau et compétitivité industrielle,	2002/400	Vienne	
Poinsot Y.	2005	Les incidences territoriales de la 'mise aux normes' des activités agricoles : un cas vosgien	L'espace géographique, 2005/3, Tome 34		p. 237-250.
Rastoin J.L.	janvier 2012	Agriculture et alimentation : l'impératif du développement durable	Le MagEco		p. 42-43.
Rolland J.P.	2010	Compatibilité des mesures de politiques agricoles avec les engagements commerciaux bilatéraux et multilatéraux	Note thématique DGEDA-AFD		27 p.
Sethom H.	1992	Pouvoir urbain et paysannerie en Tunisie, Cérès Productions, Tunis, 393 p.			
UTAP	2007	Etude sur les problèmes de financement de l'agriculture et de la pêche et les difficultés de recouvrement des créances agricoles	ALCOR		3 tomes