

HAMADI BEN SLAMA [*], MOHAMED ELLOUMI [**]

Réforme de la politique agraire et fonctionnement des exploitations étatiques et coopératives en Tunisie

La récupération de la plus grande partie des terres de la colonisation par l'Etat a abouti à la constitution entre les mains de celui-ci d'un patrimoine foncier de première importance couvrant au départ environ 10 de la surface agricole totale du pays. Ce secteur va connaître une multitude de formes de gestion dont les plus importantes actuellement sont :

1) Les unités coopératives de production agricole (UCP) héritières de la période de coopérativisation des années soixante, gérées sous forme coopérative et placées sous la tutelle du Ministère de l'agriculture.

2) Les agro-combinats et les fermes pilotes tous deux gérés par l'Office des Terres Domaniales (OTD) (gestion directe par l'Etat.).

D'autres formes de gestion existent telles que la location à des privés ou à des sociétés de mise en valeur, enfin une bonne partie de ce patrimoine a été cédée à différents types d'acquéreurs. (Voir tableaux en annexes).

Le secteur étatique (UCP, OTD,...) a toujours constitué un enjeu politique entre les différentes fractions de la société tunisienne, il fut au centre de la réforme des années 60, après avoir été un cheval de bataille autour de la nationalisation des terres des colons. Depuis la fin de la période coopérative son sort est lié au rapport de force entre ces différentes catégories, rapport de force qui dépendait lui même de la conjoncture économique et des orientations politiques du moment.

Toutefois c'est le secteur coopératif (UCP) qui a connu la plus grande valse de changement, par rapport au secteur géré par l'OTD, ceci est certainement en relation avec l'ambiguïté du statut des coopératives dans une économie libérale.

Pour ce secteur on peut alors dégager une évolution dans la position fondamentale de l'Etat :

Ainsi jusqu'en 1984, le statut juridique de la terre, propriété inaliénable de l'Etat, ainsi que l'option coopérative, ne sont pas remis en cause ; l'objectif était la recherche d'une meilleure utilisation du potentiel de terre géré sous forme d'UCP.

A partir de 1984/86, si le statut juridique de la terre propriété de l'Etat n'est pas remis en cause conformément à l'option "socialiste" du pouvoir, c'est l'option coopérative elle-même qui n'est plus défendue, elle doit céder la place à des formes qui ont démontré par ailleurs leur plus grande efficacité économique et surtout leur capacité de mobiliser de gros investissements.

Enfin pour l'avenir, c'est le statut juridique même de la terre qui est remis en cause.

Il est bien évident que pendant toutes ces phases certaines exceptions ont été observées. Ainsi juste après l'arrêt du mouvement coopératif et jusqu'en 1975/76, on a assisté à un mouvement de liquidation de certaines terres domaniales par vente ou par location.

De même le mouvement de création des sociétés de mise en valeur et de développement agricole (SMVDA) sur des UCP a démarré bien avant 1984 et en l'absence même d'un cadre juridique clair.

Parallèlement à cette évolution une autre peut être repérée, elle concerne la taille optimale de l'unité de production :

En effet, après une phase de regroupement des UCP pour former de grands complexes (l'UCP elle-même regroupe déjà plusieurs fermes de colons)..., il semble qu'actuellement on s'oriente vers l'acceptation de l'unité coopérative (taille moyenne 1 000 ha pour le semi-aride et 600 ha pour le subhumide) comme taille optimale.

Faute de pouvoir reconstituer le débat entre les différents intervenants et les différentes tendances, nous allons essayer, dans un premier temps, de repérer les parties prenantes dans le débat et par la suite de retracer l'évolution de la situation à travers les différentes décisions prises à cet effet par l'administration.

I. LES PARTIES PRENANTES AU DÉBAT

Dès leur constitution les terres domaniales étaient au centre d'un débat et d'intérêts qui touchaient plusieurs secteurs de la société tunisienne et qui donnaient lieu à des alliances voire à des retournements de position selon la conjoncture économique et politique du moment. Ces débats autour des terres domaniales intéressent actuellement les groupes suivants :

- Les structures de tutelle et certains techniciens du Ministère : "les nostalgiques des années 60".
- Les techniciens présents sur les UCP qui assurent la gestion quotidienne des unités et qui sont porteurs d'une vision techniciste et moderniste du développement agricole.
- L'UNA qui représente à la fois les gros exploitants et les coopérateurs considérés comme agriculteurs moyens et qui de ce fait aura un double langage.

- Les financiers : nouveaux venus, qui cherchent à investir dans l'agriculture, secteur devenu attractif par suite de l'épuisement des possibilités d'investissement dans les autres secteurs et du fait de l'encouragement de l'Etat.
- Les coopérateurs qui représentent à la fois la force de travail principale sur les UCP et une clientèle politique et sociale importante à mobiliser.
- Les politiques et administrateurs locaux qui s'appuient sur ce type de structure pour atteindre les objectifs de leur politique.
- L'UGTT dont la position a certainement beaucoup évolué depuis l'Indépendance mais qui a toujours été une partie prenante dans le débat autour des terres domaniales. Du point de vue historique, elle a été à l'origine de la politique socialiste et a revendiqué depuis 1956 (congrès de Sfax) l'utilisation des terres domaniales comme outil de la restructuration des campagnes tunisiennes.
- Les politiques au niveau national : qui en dernier recours tranchent entre les différentes options selon les rapports de forces et selon l'orientation politique et économique générale du moment.

Sur le terrain, la confrontation des différents intervenants va évoluer selon la conjoncture et selon les rapports de forces, chacun cherchant à faire valoir son point de vue et contracte des alliances qui peuvent parfois apparaître comme contre nature.

Ainsi, les techniciens présents sur les UCP qui souffrent d'une certaine marginalisation cherchent-ils à faire reconnaître leur rôle en tant que détenteur d'une certaine technicité, leur objectif est un plus grand pouvoir sur les orientations de l'UCP voire une réelle prise en main de la production et au minimum une indépendance par rapport aux structures de l'UCP. Ils ont été relayés à un moment donné par les structures de l'UGTT qui cherche une implantation rurale. Leurs revendications vont aboutir à la reconnaissance du rôle important des directeurs et des comptables lors de la préparation du statut des coopératives, mais aussi à une plus grande marginalisation des autres catégories de techniciens qui deviennent encore plus dépendants des organes de l'UCP.

Les structures de tutelle qui voient dans l'existence des UCP leur raison d'être défendent donc leur maintien, elles sont ralliées par ceux qui croient que l'option coopérative est une forme de développement, ou alors un moyen d'intervention commode pour l'administration dans l'orientation de la production et pour la réalisation des objectifs contradictoires de la politique agricole.

Toutefois, le discours de cette catégorie est en évolution du fait que certains techniciens cherchent à récupérer les UCP pour en faire des lots privatifs ou des sociétés dont ils peuvent être les premiers bénéficiaires.

Par contre, l'UNA sous l'influence des grands agriculteurs privés, cherche à ternir l'image de marque des UCP afin de faire profiter ceux-ci des terres qui sont sous l'emprise des coopératives. Toutefois, par un effet pervers de recherche d'élargissement de sa base, l'UNA défend aussi les coopérateurs qui sont considérés comme agriculteurs et non comme salariés et qui relèvent donc professionnellement de son champ d'action. Or, les coopérateurs revendiquent quant à eux, soit une plus grande autonomie des coopératives, soit la dissolution des UCP et leur partage sous forme de lots individuels, option en contradiction avec la nécessité du maintien d'une taille "économiquement viable et rentable".

Enfin au niveau local, les unités coopératives ont toujours été au centre d'un conflit, entre les structures locales de tutelle et les structures politiques (notamment du PSD) et administratives (Délégué etc.). Elles attirent aussi la convoitise d'un ensemble d'intervenants (maquignons, éleveurs, commerçants, etc...) qui cherchent à avoir des complicités à l'intérieur de ces structures afin de pouvoir profiter de leur production.

Les UCP ont ainsi subi des interventions politiques diverses et leurs responsables ont souvent servi de courroie de transmission idéologique auprès des coopérateurs.

Les discours des responsables administratifs aussi participent à entretenir l'ambiguïté entre les différents partenaires. Les UCP servent aussi de soupape de sécurité et de champ de lutte d'influence dans les conflits sociaux.

Au niveau national la politique de l'Etat a toujours cherché à mettre à profit l'existence de ces terres pour la réalisation de ses objectifs politiques. Ainsi, comme nous l'avons vu plus haut les terres domaniales ont servi, dans les années 60, de noyau pour les unités coopératives, elles servent actuellement à l'accélération de l'option de privatisation avec le recours aux investissements étrangers et la constitution de sociétés anonymes de production agricole.

II. LA RECUPERATION DES TERRES DE LA COLONISATION

A l'aube de l'Indépendance la politique du jeune Etat Tunisien pouvait être qualifiée de libérale, car l'objectif de l'équipe au pouvoir était de consolider ses assises et surtout d'opérer une tunisification des structures et des rouages de l'économie. Pour l'agriculture les interventions de l'Etat sont axées sur la récupération des terres de la colonisation et sur le renforcement de l'appropriation privative (liquidation des habous et privatisation des terres collectives). Pour Poncet, "cette politique témoigne du désir de créer dans les campagnes tunisiennes, les bases d'une agriculture individualiste, sur le modèle européen occidental, capable d'appliquer à la production agricole les techniques financières, scientifiques et industrielles du monde capitaliste" (J. PONCET 1963 p. 296).

La récupération des terres de la colonisation était un des objectifs de cette tunisification puisqu'elle portait sur un facteur économique important et surtout à haute valeur symbolique.

Cette récupération avait pour enjeu les quelques 600.000 ha (d'après le Groupe Huit) des terres détenues par les colons (personnes physiques et morales) réparties en 2 500 exploitations en majorité au Nord de la dorsale (2 300), qui donnaient 40 de la production céréalière en totalité commercialisée et 20 des fruits.

Cette récupération va se dérouler sur une période de huit années et se terminer par la nationalisation totale des terres de la colonisation agricole.

Ainsi jusqu'au 1er janvier 1964 la Tunisie a repris :

- 127.000 ha (accord 1957)
- 150.000 ha (accord 1960 et 1963)
- 45.000 ha (appartenant aux sociétés, mises sous séquestre après les événements de Bizerte)
- 45.000 ha (de gré à gré dont une partie au profit de propriétaires privés).
- 370.000 ha Total

représentant environ 60 des terres détenues par les colons en 1957. Le reste fut récupéré 7 mois plus tard (12 Mai 1964) le gouvernement s'engageait alors à payer 120 dinars l'hectare, ce qui représente une dette de l'ordre de 44 millions de dinars (toujours d'après le Groupe Huit page 63).

III. LA COOPERATIVISATION : POUR UNE MODERNISATION PAR LA TRANSFORMATION DES STRUCTURES

La gestion des terres récupérées sur la colonisation fut alors au centre d'un débat entre deux tendances ; la première qui cherchait à perpétuer l'orientation libérale préconisait la vente de ces terres et le paiement de la dette (certaines parcelles furent d'ailleurs vendues notamment à d'anciens combattants), la seconde défendue en particulier par l'UGTT, envisageait au contraire leur utilisation dans une expérience coopérative.

En effet, dès 1956, lors de son congrès de Sfax, l'UGTT propose un programme politique qui préconise "un développement planifié, des structures socialistes... Les coopératives, pièces essentielles de la construction d'ensemble". (BOULET D. 1970. p. 292).

Pour GAGNON, les fonctionnaires tunisiens qui ont fait passer le projet coopératif suggéraient un modèle de développement basé sur le capitalisme d'Etat et forçaient ainsi la main au capitalisme privé qui n'avait pas réussi, pendant la période de "libéralisme économique", à investir suffisamment dans la modernisation de l'agriculture". (Gagnon 1976 p. 292).

Dans les faits l'intervention de l'Etat commenta dès 1961 par la création de l'Office des Terres Domaniales qui devait gérer les terres de l'Etat soit directement, soit en location à des agriculteurs. Puis surtout par la publication des "Perspectives Décennales" qui tracent les grandes lignes du développement économique pour toute la décennie à venir et surtout qui "fixe le cap du développement coopératif de l'agriculture". (Gachet 1987. p. 193).

Ce n'est que plus tard que la loi du 27 Mai 1963 relative à la coopération dans le secteur agricole régularisait la création de coopératives de production dans le Nord, des coopératives de polyculture et de mise en valeur dans le Centre et le Sud et des coopératives de service.

Cette loi a défini la coopérative de production du Nord comme ayant pour objet "la constitution d'une unité de production viable à assolement céréalier prédominant, permettant le regroupement des terres de ses adhérents aux fins de leur exploitation en commun selon les normes et les techniques recommandées par le Plan National de Développement". Cette même loi a prévu que préalablement à la création d'une coopérative, une enquête portant sur la délimitation de son périmètre, sur sa viabilité ainsi que sur les futurs coopérateurs, sera réalisée par les services techniques de l'Etat. Ce qui revient à dire que la décision de créer la coopérative précéderait l'adhésion des coopérateurs. Par ailleurs, la loi insiste sur la nécessité de recueillir l'avis des intéressés. Puis elle ajoute que "la coopérative s'impose à l'ensemble des propriétaires de terres situées à l'intérieur de son périmètre et ceux qui ne sont pas en mesure d'y adhérer sont tenus de louer ou de vendre à la coopérative. Au cas où un noyau domanial est englobé dans le périmètre de la coopérative il est loué à celle-ci. Après une période déterminée ce noyau pourra être attribué aux ouvriers assurant la conduite des travaux agricoles, aux coopérateurs dont l'apport foncier n'atteint pas la superficie susceptible de leur procurer un revenu minimum et aux coopérateurs possédant des terres à l'extérieur du périmètre et qui doivent les échanger pour agrandir leur apport foncier initial.

L'objectif principal de cette réforme est donc la modernisation de l'agriculture et son intégration à l'économie nationale. A ce propos on peut citer les "perspectives décennales".

"Juxtaposée à une agriculture moderne, continue à végéter une agriculture traditionnelle fidèle à ses outils, à ses techniques et à ses routines ancestrales. Le fellah a vu opérer l'agriculture moderne, mais il n'a pas essayé de l'imiter et le progrès technique n'est pas passé. On a abandonné à lui même le fellah, on a progressé à côté de lui, on ne s'est pas préoccupé de vaincre ses traditions pesantes" (page 32) et plus loin on peut lire :

"Seule une organisation collective est à même de concourir à la révolution décisive et irréversible de l'agriculture en vue d'une symbiose complète avec les autres secteurs de l'économie nationale". (page 82).

Aidé par la BIRD, le départ de l'expérience fut fulgurant, puisqu'en 1963/64, 84 unités ont été créées.

Au 31 décembre 1968 le bilan était le suivant :

- 345 UCP
- 372.600 ha soit 1080 ha par UCP.
- 24.626 coopérateurs soit 71,3 coopérateurs par UCP et 15,13 ha par coopérateur.

"Ce bilan était trop faible pour avoir un effet d'entraînement d'où l'idée de généraliser l'expérience. Ce qui fut décidé en janvier 1969, portant en six mois le nombre d'UCP à 861 avec une superficie totale de 2.925.400 ha" (Groupe huit page 65).

Cette généralisation va toucher la bourgeoisie foncière qui, jusque-là, n'a été touchée que par la perte des possibilités d'extension en remplaçant les colons comme propriétaires ou comme locataires. Son opposition larvée devient alors déclarée, le coup de pouce sera donné par le biais de la BIRD qui assortit l'octroi des crédits demandés par la Tunisie pour consolider le mouvement de conditions restrictives quant à la généralisation du mouvement.

En Septembre 1969, les pouvoirs publics mettent fin à la généralisation de l'expérience coopérative, c'est le mouvement inverse qui est engagé ainsi que le retour à une économie libérale au niveau de l'ensemble de l'économie nationale.

L'OTD entame alors la création des agro-combinats et des fermes pilotes. A la fin de 1971, 28 agro-combinats sur 122.652 ha et 35 fermes pilotes sur 50.148 ha sont créés.

Les UCP consolidées vont se réduire aux anciennes fermes coloniales avec les anciens ouvriers des colons comme coopérateurs sans apport foncier. Du coup 370.000 ha de terres domaniales deviennent aliénables aux privés.

IV. LA PERIODE 1970-1975 : LIQUIDATION ET STAGNATION

Cette période est celle du retour à une politique libérale pendant laquelle le développement de la production agricole et la modernisation de l'agriculture vont se baser essentiellement sur les grandes exploitations privées vers lesquelles sera orienté tout l'effort de l'administration. Notamment par le biais du crédit. Il faut signaler toutefois que tout le secteur agricole va être délaissé notamment celui de l'agriculture en sec ; la grande hydraulique et le secteur irrigué vont recevoir la plus grande part de l'effort public dans le domaine agricole.

Pour les terres domaniales, l'arrêt du mouvement coopératif, la consolidation des coopératives existantes et la dissolution de celles jugées non viables va rendre disponible une grande partie des terres domaniales.

La cession des terres domaniales s'est faite dans le cadre de la loi 70/25 du 19 Mai 1970. Loi qui fixe les conditions de cession des terres domaniales à vocation agricole.

Elle s'est faite au profit des coopérateurs sous forme de lots individuels ou de groupement de producteurs ou au profit de particuliers par vente ou location.

Ainsi entre 1970 et 1975, pas moins de 165.000 ha ont été vendus à des particuliers. Il s'agit de parcelles de faible dimension ou de taille moyenne qu'il n'a pas été jugé opportun d'ériger en coopérative. Les parcelles ont été cédées soit aux anciens coopérateurs devenus exploitants agricoles, soit à des techniciens anciens élèves d'écoles d'agriculture ou à de jeunes agriculteurs.

D'autre part, 61.000 ha ont été donnés en location à des privés ou à des sociétés étatiques ou para-étatiques ; 15.000 ha ont été cédés aux collectivités publiques locales et régionales selon l'article 6 de la loi 70/25 du 19 Mai 1970.

Les terres domaniales sous tutelle de l'Etat : une seule tutelle : celle de l'OTD :

Les terres domaniales vont être rassemblées sous une même tutelle celle de l'OTD qui doit gérer un prêt de la BIRD pour la consolidation des UCP restantes. Par contre, la séparation par le statut va être maintenue, elle correspond aussi à une séparation dans l'espace puisque la majorité des UCP se trouve dans le Nord du pays et celle des agro-combinats et des fermes pilotes dans le Centre.

Pour les fermes relevant de l'OTD (gestion directe de l'Etat ou l'Etat producteur) il s'agit des exploitations qui présentent des opportunités d'intégration du processus de production-transformation (présence d'arboriculture fruitière, d'irrigation, d'unités de transformation : cuve etc.) l'OTD va mettre en place des projets de développement basés sur les productions avicoles, fruitière et laitière avec des unités de fourniture amont (usine d'aliment de bétail) et des unités de transformation (conditionnement des fruits, abattage de poulets, conditionnement du lait etc.), avec des investissements publics importants puis avec recours, dans une seconde phase, à la coopération internationale.

Pour les UCP c'est la période de la consolidation de celles qui ont été jugées viables. Ainsi en 1970, le nombre des UCP est passé de 347 à 226 et leur superficie totale est tombée de 346.000 à 236.664 hectares.

La consolidation consiste en une opération d'identification et de délimitation de l'UCP avec une prise en charge partielle de l'endettement par l'Etat et le rééchelonnement de la dette restante sur 10 ans.

Ainsi, bien qu'au départ leur capital social était nul, les UCP ont hérité

d'un endettement de 4.300.000 DT. Ce qui équivaut à un endettement

moyen de 19.639 DT pour une superficie moyenne de 926,60 hectares soit 21 DT/ha. Par ailleurs, le nombre de coopérateurs moyen était de 36 coopérateurs par unité.

Durant la décennie 70/80, les remboursements effectués par les UCP atteindront un taux assez élevé, soit 99,29 % par les fonds de la B.N.T. et 50 % par les prêts d'investissement.

Par contre, les investissements de l'ensemble des UCP n'ont atteint que la somme de 9.700.000 DT dont 66,4 % pour le renouvellement du matériel et 14 % pour l'élevage ; rapporté à l'hectare de SAU cela représente seulement 45 dinars par hectare et pour 10 ans (à comparer avec les 1 000 à 2 000 DT par hectare pour les projets actuels.).

Les UCP vont hériter ainsi d'une situation très difficile du point de vue financier, mais aussi en ce qui concerne l'équipement et la situation sociale.

Par ailleurs, les coopératives vont se spécialiser, du fait de leur localisation dans le Nord céréalier, dans la production céréalière et l'élevage bovin laitier avec croisement d'absorption. Elles seront du fait de la tutelle du Ministère de l'Agriculture un champ privilégié pour l'introduction des variétés à haut rendement de blé mexicain (début de la révolution verte en Tunisie).

Malgré le retour triomphal du libéralisme, les défenseurs du secteur étatique n'ont pas désarmé et cette période fut le théâtre d'un grand débat entre les différentes fractions de l'administration, débats qui aboutirent à l'affirmation de la coexistence des trois secteurs (Etatique, Coopératif et Privé), décision qui se réfère d'ailleurs à la résolution du congrès du PSD, parti au pouvoir, de 1964 à Bizerte.

C'est l'évaluation des résultats obtenus, notamment sur les lots privatisés qui sont le lieu de spéculation foncière et ne font que rarement l'objet d'une exploitation intensive par les acquéreurs, qui emporta la décision de l'administration.

Pour les UCP cela signifie alors l'arrêt de la liquidation et la mise en place d'une structure de tutelle autonome par rapport à l'OTD, mais rattachée au Ministère de l'agriculture : le BCUPN avec des représentations régionales. Cet organisme assure deux fonctions principales l'orientation de la production et le contrôle du fonctionnement des UCP.

V. 1976-80 : LE STATU QUO !

Sans que cela soit réellement un changement de politique assez important, c'est à la lumière de plusieurs enquêtes dont la première enquête de base sur les structures et la production agricole et une enquête financée par l'USAID sur l'élevage qui ont montré l'importance de l'exploitation moyenne et surtout l'échec de la grande exploitation privée, qu'un début de changement dans la politique agricole va être opéré en faveur de l'ensemble du secteur agricole.

Par ailleurs et malgré la conjoncture climatique favorable, la Tunisie va rentrer dans une période de déficit alimentaire et de recours structurel à l'importation. Ce qui va nécessiter une mobilisation plus forte de l'ensemble des terres agricoles et un renforcement du contrôle de l'Etat sur les structures étatiques et para-étatiques.

Celles-ci vont en effet être appelées à jouer un rôle important dans l'orientation de la production, dans la modernisation et le transfert de technologies dans tout le secteur agricole. Ainsi, lors de la préparation du Vème plan de développement économique et social les objectifs suivants ont été retenus pour ce secteur : "Au niveau du secteur étatique et semi-étatique, il est recommandé de conserver le statut étatique et coopératif des terres domaniales d'une certaine taille en vue de permettre à ce secteur de jouer son double rôle de régulateur de la production et de secteur d'avant-garde et de rayonnement pour les nouvelles technologies et la gestion rationnelle des terres" (Préparation du Vème Plan Juin 1976 p. 45.).

Ainsi, pour les exploitations qui relèvent directement de l'OTD (fermes pilotes et agro-combinats) il y a poursuite et même renforcement de la mise en place du processus d'intégration et de développement.

Il faut signaler ici que ce secteur connaît moins de problèmes de gestion et de fonctionnement du fait de son statut à caractère étatique qui ne comporte aucune ambiguïté.

Pour les UCP par contre, malgré la reconnaissance du rôle des unités coopératives dans la réalisation des objectifs de la politique agricole et l'annonce dans le Vème plan de la préparation d'un statut pour les coopératives afin de sécuriser les coopérateurs et les inciter à une plus grande productivité, les UCP ne connaîtront que peu d'investissements nouveaux (presque 60 des investissements concernent le remplacement du matériel) ; en plus, elles auront à supporter le remboursement de lourdes charges financières héritées de la période des années 60. (voir plus haut).

Ce serait donc une période de statu quo pendant laquelle les résultats seront inégaux selon les potentialités propres de chaque unité et surtout des capacités de gestion des techniciens et du niveau de savoir faire des coopérateurs.

De plus, l'absence de statut clair des coopératives et la forte tutelle de l'ensemble de l'appareil d'encadrement du Ministère et notamment du BCUPN vont peser lourd sur les performances de ces exploitations. Rappelons que cette tutelle s'exerce dans le but d'atteindre des objectifs à la fois de production, de rayonnement et d'emploi ; objectifs qui sont dans certaines situations incompatibles avec une gestion saine de la coopérative. (Culture de la betterave sucrière en sec, suppression de la jachère dans les zones semi-arides et introduction du médicago sans que le mode de gestion de cette culture soit vraiment bien au point etc...).

Malgré cet handicap et au niveau de certaines productions telles que les céréales et les cultures fourragères les UCP ont atteint des performances assez notables. Ainsi tant au niveau de la conduite des céréales qu'en ce qui concerne les rendements les UCP ont atteint des niveaux assez élevés en comparaison avec les autres formes d'exploitation. Surtout que cet effort s'intègre dans une tentative de diversification que seules les UCP ont réellement réalisée.

Par contre, pour l'élevage et son intégration à la grande culture l'expérience de son développement par le croisement d'absorption n'a pas réussi sauf pour quelques exceptions. Nous pouvons citer quelques causes pour cet échec :

- Coût de l'alimentation concentrée dont l'utilisation abusive entraîne une efficacité très faible.
- Difficultés de conduite dans les conditions précaires des UCP.
- Utilisation massive de la main d'oeuvre.
- Mauvaise qualité de l'alimentation due aux mauvaises conditions de récolte par manque d'équipement.
- Problèmes sanitaires que rencontre l'ensemble de l'élevage bovin en Tunisie et manque d'encadrement vétérinaire dans les campagnes.

En résumé on peut dire que l'absence de possibilités de financements (internes et externes) et surtout l'absence d'un modèle diversifié pour le développement de la production dans le cadre de la coopérative ont été les deux éléments principaux de la situation et des difficultés que connaissent les UCP à la fin de cette décennie.

VI. LES ANNEES 80 : DEVELOPPEMENT OU PRIVATISATION

Le début de la décennie des années 80 correspond à l'aggravation de la crise de l'agriculture et l'augmentation de la dépendance alimentaire tunisienne par rapport aux importations. Cela amène alors la nouvelle équipe au pouvoir à reconsidérer la place de l'agriculture dans le développement et les modalités de son évolution. L'option d'une plus grande intégration agro-alimentaire avec une augmentation des investissements sera retenue ; les modalités de son application vont toutefois évoluer tout au long de la décennie. Dans ce cadre le rôle joué par le secteur des terres domaniales ainsi que sa forme de gestion est révélatrice de cette évolution. On peut à cet effet distinguer deux sous-périodes : La première couvre les années 1980 à 1986, c'est la période de développement parallèle de toutes les formes de structures de production. La seconde de 1987 à 1990 qui est celle de la privatisation.

La première période a vu la mise en place des instruments juridiques et institutionnels pour faciliter les investissements privés dans l'agriculture (BNDA, APIA, Code des investissements agricoles). Ces mêmes instruments seront modifiés ou complétés pour s'adapter à la politique de privatisation de la seconde période.

En ce qui concerne les terres domaniales l'évaluation du Vème plan et la préparation du VIème (1982-1986) va être de nouveau l'occasion

d'un débat sur leurs résultats, sur leurs rôles et sur les modalités de leur gestion. Plusieurs thèses s'affrontaient : Celles des financiers qui cherchent à récupérer les terres agricoles de l'Etat à leur profit afin de monter des projets de production sans avoir à investir dans l'achat de la terre (certaines terres irriguées leur seront louées pour l'équivalent d'un quintal de blé, alors que le prix de location réel est de vingt quintaux !) ; celles des responsables des structures de tutelle qui affirment que la forme coopérative ou étatique n'est pas incompatible avec le développement de la production. Dans les faits plusieurs processus vont voir le jour de façon simultanée.

* Pour la première période l'OTD va jouer un rôle de pionnier dans le cadre de la politique d'intégration agro-alimentaire avec son expérience dans le domaine de mise en place de complexes agro-alimentaires. Plusieurs projets vont voir le jour avec des investissements très importants allant de 1 000 à 2 000 DT par hectare. Ces projets prolongent donc l'option déjà prise par l'OTD, ils se basent tous sur le potentiel d'irrigation qui existe sur les exploitations en question et concernent le plus souvent des superficies de grande taille (6 000 ha et plus). Plus tard l'OTD sera érigé en holding ce qui permet la participation des capitaux privés dans le capital des agro-combinats existants ou à créer.

* Pour les UCP la première période correspond à une phase de mise en place de projets de développement avec la conservation de la forme coopérative.

Les projets mis en place s'articulent autour de la production laitière et de la mise en place de troupeaux de vaches de race pure en remplacement des vaches croisées.

Les projets partent d'un diagnostic de la situation actuelle et proposent une reconversion du système de production :

Ce diagnostic peut être schématisé de la manière suivante :

- faiblesse des rendements,
- mauvaise intégration élevage - grandes cultures,
- problèmes de trésorerie et de financement,
- faiblesse des équipements,
- faiblesse de l'encadrement.

Le modèle de développement s'articule comme nous l'avons dit plus haut autour de la production laitière, parfois de l'arboriculture fruitière :

- élevage bovin laitier,
- fourrage et grandes cultures,
- Arboriculture,
- développement des potentialités d'irrigation,
- élimination de la jachère,
- Renforcement de l'équipement.

Ce modèle ne présente aucune adaptation quant à la diversité du milieu écologique et surtout ne tient pas compte de la spécificité des

conditions de production dans les zones semi-arides.

Par ailleurs, l'orientation laitière qui prédomine montre bien l'insuffisance de l'analyse des causes de l'échec de cette spéculation sur les UCP. Le recours à l'amélioration du potentiel génétique montre encore une fois la croyance dans le pouvoir inducteur de la technique et la permanence d'une vision techniciste du développement de la production agricole. A la suite de l'application de ces programmes l'ensemble du cheptel bovin des UCP formé jusque-là par des vaches de races croisées sera remplacé par des troupeaux de race pure (FFPN).

Le financement de ces projets se fait par une ligne de crédit BIRD et par le recours au Fonds Spécial de Développement Agricole (FOSDA) réservés tous les deux en principe aux petits et moyens agriculteurs. Ce qui va de fait limiter le montant global des investissements et ne permettre que des améliorations limitées : achat de vaches laitières, construction d'étables et renouvellement du matériel.

Sur le plan institutionnel cette période a vu la parution du Statut des coopératives, mais ce statut comme nous le verrons plus loin ne résoudra pas tous les problèmes des UCP. D'ailleurs, il fait des coopérateurs les usufruitiers de la terre qui reste propriété de l'Etat et perpétue de ce fait l'état de précarité de leur situation.

C'est enfin pendant cette première période qu'une nouvelle forme d'exploitations va être mise en place à savoir les Sociétés de Mise en Valeur et de Développement Agricole (SMVDA). Leur mise en place débutera de façon timide et avec une participation majoritaire de l'Etat dans leur capital afin de leur permettre d'exploiter des terres domaniales.

C'est pendant cette période que va reprendre la distribution des lots domaniaux au profit des techniciens agricoles exerçant dans la fonction publique. Cette opération a donc un double objectif, introduire dans les campagnes un élément dynamique porteur de l'idéologie moderniste et dégraisser l'administration d'un surplus de fonctionnaires, nous verrons plus loin que cette opération qui s'intègre déjà dans le plan d'ajustement structurel n'a pas abouti qu'à des réussites.

La privatisation dans le cadre du plan d'ajustement structurel :

L'option de privatisation relève en réalité, plus d'un choix de politique générale que d'une nécessité suite à une analyse profonde du fonctionnement et des performances du secteur lui-même.

Cela relève en effet, de la volonté de désengagement de l'État et de la nécessité d'augmenter les investissements privés et bancaires dans le secteur agricole, face à l'épuisement des autres possibilités d'investissement. L'objectif, au niveau de l'agriculture, reste toujours une plus forte intégration agro-alimentaire et une plus grande

soumission aux lois du marché. C'est la période de la "modernisation financée".

Dans le cadre de cette politique les terres domaniales vont être de nouveau dans le collimateur et serviront de volant foncier pour la mise en place des nouvelles structures. Nous avons vu plus haut que pour l'OTD son organisation en holding va permettre la participation des capitaux privés et bancaires dans les capitaux des agro-combinats érigés en société. Pour le secteur des UCP, leur nombre se réduit de plus en plus et seules les possibilités financières limitent leur conversion en SMVDA ou leur attribution à des techniciens agricoles.

Pour un diagnostic sans préjugé du secteur coopératif :

Les performances au niveau de la production : L'analyse des résultats au niveau de la production les UCP doit tenir compte de leur situation écologique et du potentiel de production réel.

- Céréaliculture : En 1986/87 la production céréalière des 56436 ha a atteint 1.346.000 soit 7 % de la production nationale. Toutefois l'importance de cette contribution est plus grande du fait que la récolte des UCP est commercialisée en grande partie. Pour les rendements la moyenne obtenue sur l'ensemble des unités est toujours supérieure à la moyenne nationale du Nord. (voir tableau n°1).

Il faut remarquer par ailleurs que les rendements obtenus dans la zone humide et subhumide sont élevés (entre 15 et 32 q/ha) et restent relativement stables malgré les variations climatiques. Par contre ceux obtenus dans le semi-aride connaissent de fortes fluctuations ce qui reflète en partie l'inadéquation du modèle d'intensification céréalière vulgarisé pour ces zones.

- Élevage bovin laitier : " Le programme de substitution de bovins de race pure à la race locale croisée s'est traduit par une augmentation substantielle de la production laitière qui est passée de 5.345.000 litres en 79-80 à 14.200.000 en 86-87 et à 19.500.000 litres en 87-88. "Rapport du BCUCPN).

- Les résultats financiers : les résultats financiers des UCP restent dépendants des aléas climatiques, ce qui est en relation avec la dominance des cultures en sec dans leur système de culture. Toutefois le nombre d'unités bénéficiaires les bonnes années est élevé (autour de 88 %) avec une certaine amélioration depuis une dizaine d'années. Par ailleurs, l'ensemble des créances bancaires s'élève à 35.000.000 DT dont seulement 2.200.000 d'échus et impayés.

Mais des contraintes réelles existent :

- L'infrastructure minimale pour l'intensification de la production manque souvent sur des unités de production de grandes dimensions (absence de téléphone, d'électricité, etc.) D'ailleurs, dans le choix des UCP à démanteler pour la constitution de sociétés ce sont les UCP les mieux loties qui sont choisies.

- La tutelle officielle du BCUPN peut être aussi une source de manque de souplesse dans la gestion de la production agricole, surtout que cet organisme est chargé par l'Etat d'orienter la production selon les choix du planificateur et non selon les potentialités réelles de la région (exemple de la généralisation de l'élevage bovin laitier, ou de la culture de la betterave sucrière). Il faut signaler aussi les interventions officieuses de différents acteurs de la politique agricole et régionale.

- Pour certaines régions, l'absence de références techniques pour une modernisation adéquate de la production. En effet la majeure partie des UCP se trouve dans la région du semi-aride (près de 80 % de la SAU des 177 UCP existantes actuellement), or la politique d'intensification de la production cherche à faire passer un modèle uniforme sans tenir compte des spécificités régionales.

- Les problèmes relevant du fonctionnement interne des UCP :

* les coopérateurs ne se considèrent souvent pas directement concernés par la vie quotidienne de la coopérative. Cela s'explique par le fait qu'ils disposent souvent de sources de revenu extérieur qui rend leur dépendance par rapport à la coopérative assez relative. Par ailleurs, le fonctionnement assez épisodique des organes de la coopérative renforce chez eux le sentiment de salariés, enfin le manque de formation et de sensibilisation les empêche d'imposer le vrai fonctionnement des règles de la coopérative.

Le nouveau texte de statut des coopératives n'a pas vraiment clarifié la situation d'autant plus que sa mise en pratique n'a pas été réalisée complètement du fait de certaines réticences au niveau du Ministère de tutelle.

* Les techniciens : Situation de malaise pour cette catégorie d'intervenants, malaise renforcé par le nouveau texte de statut qui les a scindés en deux catégories :

- Directeurs et comptables dont le rôle est reconnu. Le directeur est directement intéressé au résultat.

- Les techniciens d'encadrement (chef de culture, chef d'élevage...) sont encore plus marginalisés et soumis à l'autorité des structures coopératives et donc régis par le code du travail.

Malgré toutes ces contraintes, des réussites existent et des unités coopératives ont montré que cette forme de structure de production peut atteindre des performances globales assez bonnes voire excellentes par rapport au potentiel du pays et par rapport aux autres structures de production comme nous venons de le voir plus haut. D'ailleurs même le diagnostic officiel reconnaît que certaines unités sont viables et peuvent donc remplir leur rôle sous cette forme.

Les diagnostics officiels :

- Celui des banques :

* la Banque Nationale de Tunisie qui gère les crédits destinés à l'agriculture distingue depuis 1980, trois catégories de coopératives en se basant sur leur niveau d'endettement, leur capacité de remboursement et les résultats de leurs activités durant les 10 dernières années. On a ainsi 94 unités éligibles au crédit bancaire, 92 ACP susceptibles d'accéder au crédit moyennant la garantie du FOSDA et 35 ACP en situation financière difficile.

- Celui du Bureau de contrôle :

le texte régissant le statut des ACP nécessite l'identification des unités viables qui doivent conserver le statut coopératif et celles qui ne le sont pas et qui doivent donc être démantelées afin de servir de base pour les SMVDA.

TABLEAU N°1
ÉVOLUTION DES RENDEMENTS CÉREALIERS

Compagne	Les UCP			Moyenne Nationale dans le Nord
	I Humide et Subhumide	II Semi-aride supérieur et moyen	TOTAL	
84 - 85	27.39	21.94	22.77	15.00
85 - 86	19.90	5.88	8.38	7.12
86 - 87	32.30	21.90	23.80	18.00
87 - 88	15.30	2.90	5.00	3.00
88 - 89	19.00	4.38	6.88	5.30

Sources : BCUPN et Ministère de l'Agriculture

TABLEAU N°2
ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION LAITIÈRE EN LITRE/AN

Année	Par vache présente	Par vache en production
82 - 83	2411	3614
83 - 84	2576	3774
84 - 85	2490	3647
85 - 86	2558	3845
86 - 87	2745	3929
87 - 88	3200	4432
88 - 89	3441	4677

Source : BCUPN

Les UCP furent classées par catégorie selon leurs résultats économiques en se basant sur la moyenne des résultats des bilans audités pour une période de sept ans (81-82- à 87-88).

Les résultats de cette étude sont les suivants :

Catégorie "A" : UCP ayant réalisé un niveau de résultat au moins égal à 20 DT par an et par hectare de SAU. Cette catégorie comprend 59 unités.

Catégorie "B" : UCP ayant réalisé un niveau de résultat positif inférieur à 20 dinars par an et par hectare. Cette catégorie comprend 65 unités.

Catégorie "C" : UCP ayant un niveau de résultat moyen négatif. Cette catégorie compte 53 UCP.

Par ailleurs, 131 UCP érigées en coopératives selon le statut de 1984 ont élaboré des projets de développement, seul un groupe de 26 unités n'a toujours pas reçu l'agrément de l'APIA.

Dans les faits le jugement porté sur les UCP par leurs détracteurs ne prend en compte ni le diagnostic basé sur la solvabilité ni celui sur la viabilité. En effet, ce jugement va se baser sur :

- la généralisation des tares de certaines UCP à l'ensemble des unités.
- la prise en compte des seuls critères de rentabilité économique alors que les UCP ont été appelées à jouer un rôle social voire politique.
- la comparaison des situations réelles avec des projets purement théoriques.

En réalité, les SMVDA vont être mises en place sur d'anciennes UCP qui possèdent un potentiel de production assez important et une infrastructure minimale et qui dégageaient parfois des bénéfices assez conséquents. Les SMVDA vont, par exemple, accaparer la plus grande partie des périmètres irrigués existants sur les UCP.

D'ailleurs, dans la pratique c'est l'existence d'une source de financement et la satisfaction de ces exigences qui vont déterminer le choix des ACP à démanteler. Ainsi durant la période 1976-89 pas moins de 50 UCP ont été dissoutes dont 37 pour la constitution de SMVDA, 4 cédées à des coopérateurs et à des techniciens dans le cadre de la loi d'août 88.

D'ailleurs, le mouvement de privatisation a touché l'ensemble du patrimoine des terres domaniales comme le montre la comparaison entre la situation en 1980 et celle en 1990.

Le plus grand mouvement concerne la vente aux particuliers qui passe de 165.953 ha à 248.278 ha, ainsi que la cession aux techniciens qui couvre environ 13.000 ha. Enfin, la constitution de SMVDA concerne au total 49.490 ha (dont 10.000 ha irrigués) pour 19 sociétés.

Les lots pour techniciens :

Nous avons vu plus haut les objectifs assignés à cette opération qui a démarré en 1984 et qui a intéressé 216 techniciens agricoles. Les terres attribuées sont des terres domaniales qui étaient en location à des privés. Cette expérience qui bénéficie de l'appui des structures d'encadrement de la production et des structures de crédit (175 bénéficiaires ont déjà réalisé des projets intégrés avec appui financier

de la BNDA) connaît certains problèmes dont un endettement souvent très lourd par rapport aux capacités de remboursement. Ici aussi c'est le contrôle exercé par l'Etat à travers l'APIA qui oriente les projets de développement qui peut expliquer en partie cette situation. Dans d'autre cas c'est le choix d'attributaires qui ne pouvait garantir la réussite de l'opération.

Les SMVDA : Le mouvement a commencé en 1982 avec la création de la SMADEA sur 4000 ha dont 1200 ha irrigués à la place de 4 UCP. Depuis le mouvement s'est accéléré pour arriver à la fin de 1989 à 19 unités sur 49.490 ha dont 10.000 ha irriguées. Par ailleurs la forme juridique a évolué puisque la première société était à capital majoritairement étatique alors que depuis juin 88 l'Etat peut être minoritaire voire absent. Seule la nécessité de l'agrément de l'APIA et l'existence d'un cahier des charges permet à l'Etat l'exercice d'un contrôle sur l'orientation de la production.

Dans le cas de ces sociétés la terre demeure propriété de l'Etat, elle leur est louée pour une période de 40 ans renouvelable (à l'origine la durée était de 30 ans). Le prix de location est de un à deux quintaux de blé pour toutes les terres même celles qui sont irriguées.

La société est obligée de garantir l'emploi des anciens coopérateurs et des techniciens d'encadrement. Par ailleurs la liquidation de l'UCP se fait avec le consentement des coopérateurs qui peuvent prétendre à une part du capital de la nouvelle société.

Les actifs de la coopérative sont vendus aux enchères publiques, les liquidités servent au remboursement des crédits de l'UCP, le reste est partagé entre les coopérateurs actifs. (Cela peut correspondre à des montants assez importants).

La nouvelle société peut se porter acquéreur des immobilisations de l'ancienne coopérative. Mais dans la plupart des cas la liquidation aboutit à la dispersion des avoirs de la coopérative, ce qui représente un gaspillage des ressources.

Le modèle technique sur lequel sont mis en place les nouveaux systèmes de production s'articule ici aussi autour de la valorisation des potentialités d'irrigation et le développement de la production laitière avec cette fois une technologie encore plus sophistiquée telle que l'introduction des rampes d'irrigation et l'importation des vaches de race holstein directement des USA.

Au sujet de l'introduction de cette race en Tunisie, Gachet fait remarquer qu'elle représente un potentiel de production de 15 à 20.000 litres de lait par lactation alors que le maximum atteint en Tunisie est de 6 à 7.000 litres dans le cadre de projet de coopération. (Gachet 1987).

Il faut signaler aussi que certaines sociétés se spécialisent dans la production fruitière de haut de gamme pour le marché tunisien et l'exportation et que d'autres orientent dès le départ leur production

vers le marché extérieur avec production sous contrat et parfois un début de transformation. Certains de ces produits sont toutefois très exigeants en eau, ce qui conduit souvent à la réduction des surfaces irriguées pour les cultures vivrières.

De nouveau, à la veille du VIIIème Plan, le rôle du secteur étatique est en débat et son sort en tant que tel est en jeu puisqu'il semble que même le statut de la terre en tant que propriété de l'Etat est remis en cause. Par ailleurs, la modification du code de l'investissement agricole et de la loi sur la cession des terres domaniales ont permis l'émergence d'un nouveau groupe de pression pour la liquidation du secteur étatique et coopératif, celui des promoteurs qui cherchent de nouvelles possibilités de placement dans le secteur agricole et même dans l'achat de foncier.

SITUATION DU PATRIMOINE DES TERRES DOMANIALES EN 1980

Total des cessions.....	184.319 ha
dont:	
- Cession aux collectivités publiques régionales et locales.....	15.500 ha
- Ventes aux particuliers	165.953 ha
-Echanges	2.866 ha
Reste propriété de l'état	616.871
dont:	
- UCP (224 unités).....	236.664 ha
- Agro-combinats (46) et fermes pilotes	207.690 ha
- Gestion directe.....	8.317 ha
- Location aux privés (3-6-9)	61.466 ha
- Affectation établissements publics.....	40.734 ha
- Parcours.....	62.000 ha
Total général.....	801.190 ha

Source: Rapport du VIème Plan - Février 81. page 22.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

PONCET J. 1963 : Paysannerie et problèmes ruraux en Tunisie. Publication de l'Université de Tunis, Tunis 1963, 374 p.

GROUPE HUIT 1973 : Villes et développement. Tunis 1973, Fasc. 1 et 2, 350 p.

GAGNON G. 1976 : Coopérative ou autogestion ; Sénégal, Cuba, Tunisie. Presses de l'Université de Montréal, 482 p.

BOULET D. 1970 : Les coopératives de production en Tunisie: Une expérience d'agriculture collective. INRA Montpellier, 3 tomes, 71, 130 et 50 p.

MINISTERE DE L'AGRICULTURE : Préparation du Vème Plan Rapport pré-définitif. Juin 1976 ; 121 p.

B.C.U.P.A 1989 : Rapport sur les Unités Coopératives de Production. 20 p.

GACHET J. P. 1987 : L'agriculture : discours et stratégie. In : Tunisie au présent ; une modernité au dessus de tout soupçon ? p. 181 à 228.

Notes

[*] Chef d'Arrondissement au BCUPA (Tunisie)

[**] Attaché de Recherche à l'INRAT (Tunisie)