

MOHAMED ELLOUMI [*]

Réforme de la politique agricole et rôle des terres domaniales en Tunisie

Depuis l'indépendance une des constantes de la politique agricole en Tunisie a été la recherche de l'intégration de l'agriculture dans l'économie nationale par le biais de sa modernisation. Toutefois cette politique a revêtu des formes différentes selon la conjoncture politique dans le pays et selon le rôle assigné à l'agriculture dans le schéma de développement économique global.

La modernisation de l'agriculture a toujours été conçue comme étant la généralisation, à l'ensemble des agriculteurs, des techniques pratiquées à l'origine chez les colons et dont la mise au point se faisait selon un schéma classique de transfert de technologie. Cette modernisation a été recherchée au début par l'adaptation des structures au modèle technique, puis dans une seconde phase par le choix et la préférence pour certaines structures qui sont jugées compatibles avec ce même modèle technique, enfin, dans la dernière phase, par la mise en place de deux stratégies différentes pour chaque type de structures.

Par ailleurs le rôle assigné à l'agriculture dans le développement économique a évolué depuis l'Indépendance. Ainsi si dans les années 60, l'agriculture a été appelé à jouer le rôle de fournisseur de surplus (accumulation primitive en quelque sorte), avec le retour à une politique libérale, au début des années 70, l'agriculture n'aura plus comme rôle que la fourniture des productions alimentaires de base pour les villes et accessoirement des devises par l'exportation de certains produits (insertion dans la D.I.T.). L'aggravation de la crise de l'agriculture et ses incidences sur la dynamique de croissance vont faire resurgir l'agriculture au premier rang des priorités.

Dans ce contexte l'existence d'un large secteur de terres domaniales couvrant au départ l'équivalent de 10 % de la SAU totale, va servir tout le long des trente dernières années comme moyen d'orientation de la politique agricole et de la production. De ce fait ce secteur sera appelé à jouer successivement le rôle de noyau central des Unités coopératives de production dans les années 60, puis de secteur pilote dans l'introduction et la diffusion des techniques "modernes" pendant les années 70, puis enfin comme base foncière aux nouvelles structures de production (les sociétés de mise en valeur agricole ou les lots de technicien.)

I. 1956-1962. LA TUNISIFICATION DE L'AGRICULTURE

Cette phase qui suit immédiatement l'indépendance du pays peut être caractérisée du point de vue économique de période libérale, où l'attention de l'Etat fut consacrée à la tunisification des rouages de l'administration et de l'économie. Au niveau de l'agriculture cette période d'hésitation et de recherche d'une voie tunisienne va aboutir à l'émergence et au développement d'une bourgeoisie foncière et exploitante qui va profiter du vide laissé par les colons pour étendre son influence sur les plaines céréalières.

L'action de l'Etat va porter alors prioritairement sur une action de "décolonisation" de l'agriculture (décolonisation foncière, juridique et administrative) et sur la poursuite des actions de restauration et de mise en valeur, tout en donnant à ces dernières un caractère national et une impulsion plus importante que par le passé.

Dans la période qui a suivi l'Indépendance, la décolonisation a pris un caractère purement spontané, sans que l'Etat n'intervienne. Ce sont les régions frontalières qui ont été les plus touchées par l'abandon des exploitants étrangers de leurs fermes au profit du gouvernement tunisien contre indemnisation, en accord avec le gouvernement français. A la fin de l'année 1960 il restait encore environ 450.000 hectares de propriétés européennes dont la production équivalait 30 % de la production agricole nationale et qui ne seront nationalisés que par la loi du 12 Mai 1964.

De ce fait la décolonisation "officielle" n'a touché que la propriété étrangère (dont 40.000 ha sont cependant passés entre les mains de tunisiens : chiffre officiel). Or les colons exploitaient, en plus des terres en propriété, 200.000 à 250.000 hectares de terres prises en location ; c'est le passage de ces terres au profit d'exploitants tunisiens qui va constituer un changement profond dans les campagnes tunisiennes.

L'action de mise en valeur, à l'intérieur de périmètres confiés à des organismes para-étatiques, a pris naissance à l'époque de la colonisation dans le cadre de la politique de paysannat afin de fixer les populations nomades du Centre et du Sud et d'en faire une couche de propriétaires et donc des alliés potentiels. Cette politique va être poursuivie par le jeune Etat tunisien, mais sa faible envergure et sa concentration régionale explique son effet peut important sur la population par rapport aux investissements engagés.

Par contre les opérations de conservation des eaux et du sol vont avoir un développement très important, touchant un grand nombre de petits fellahs et de vastes zones de sol dégradé.

Cette restauration des boisements et du sol va entraîner le retrait, au domaine du pâturage, de vastes zones aménagées en banquettes antiérosives ou entourées de barbelés interdisant l'accès aux troupeaux.

Or pour certains ruraux sans terre le cheptel constitue parfois la seule source de revenu stable en plus du travail occasionnel très rare et mal payé.

La mobilisation de cette main d'oeuvre va se faire par l'intermédiaire des chantiers de lutte contre le chômage. Ces chantiers qui sont organisés au niveau des gouvernorats, sont ouverts à tous les petits paysans sans distinction entre propriétaires et paysans sans terre.

Cela va accélérer alors le phénomène de location qui permet aux petits exploitants de quitter leurs terres et de s'occuper au chantier de chômage ; cela va aussi accentuer le phénomène de la mécanisation car ceux qui s'emploient aux chantiers font vite appel aux machines des grands exploitants afin de se libérer des travaux de préparation de leurs terres.

Cette période de courte durée va permettre le renforcement de la grande exploitation tunisienne et l'apparition de nouveaux rapports de production entre les différentes catégories sociales en présence.

La couche des grands exploitants concentre ainsi entre ses mains une grande part des terres agricoles notamment par le biais du faire valoir indirect. (Makhlouf)

Cette importance prise par la grande exploitation va entraîner une extension de la mécanisation à la majeure partie des terres mécanisables, ce qui va aggraver les problèmes de la monoculture céréalière et la situation déjà précaire de l'élevage.

L'extension de la mécanisation s'explique d'une part par la dissociation de l'exploitation et de la propriété et d'autre part par l'appel de plus en plus fréquent des petits propriétaires exploitants au matériel des entrepreneurs.

L'extension de la céréaliculture est marquée par une dégradation du système Blé-Jachère qui ne concerne, hélas, pas que les terres en location mais aussi les terres des grands propriétaires puisque d'après l'enquête de la F. A. O. 1961/62, 66 % les terres des exploitants de plus de 100 ha ne recevaient aucun apport de fertilisants". (H. ATTIA 1966 p. 39)

Nous avons donc assisté à une simple réorganisation de la campagne tunisienne grâce au vide créé par le départ des colons, mais cette réorganisation n'a pas profité aux vrais paysans et elle n'a pas permis les changements, dans les systèmes de culture, de production et d'exploitation qui paraissaient souhaitables.

Néanmoins, cette période a été très riche en débats politiques qui aboutiront à définir une nouvelle voie de développement économique et social. Ainsi, dans le cas de l'agriculture, on va assister à la rencontre des idées des scientifiques qui remettaient en cause la monoculture céréalière et d'une certaine fraction de l'administration qui prônait une plus grande intervention de l'Etat afin de mieux gérer la richesse agricole du pays.

II. 1962-69. OU LA COOPERATIVISATION FORCEE

Dès 1956, lors de son congrès de Sfax, l'U.G.T.T. propose un programme politique qui préconise "un développement planifié, des structures socialistes... les coopératives pièces essentielles de la construction d'ensemble". (D. BOULET 1970 p. 2).

Le nouveau paysage social auquel a abouti la phase précédente, avec la prédominance de la classe administrative qui a remplacé le pouvoir administratif colonial a permis le passage de la politique libérale à une politique de dirigisme étatique avec un modèle de développement basé sur le capitalisme d'Etat, forçant ainsi la main au capitalisme privé qui n'a pas réussi jusque-là à suffisamment investir dans la modernisation de l'agriculture. Cette nouvelle orientation politique va être consacrée par une planification de l'action de l'Etat dans tous les domaines. Il y a eu ainsi un premier plan décennal (les Perspectives Décennales 1962-1971) suivi d'un premier plan triennal 1962-1964.

a) - Les objectifs de l'agriculture à travers les plans de développement :

Le secteur agricole occupe une place importante dans les Perspectives Décennales, ceci du fait de la place qu'occupe ce secteur dans l'économie nationale puisqu'en 1957 la V. A. B. de l'agriculture valait trois fois celle de l'industrie. Les objectifs tracés pour le secteur de l'agriculture ont été alors les suivants :

- Production agricole aussi voisine que possible du potentiel maximum dans le but de relever le revenu national.
- Diversification de la production pour l'obtention d'un revenu agricole individuel constant.
- Allègement des charges afférentes à l'achat des biens intermédiaires et à l'écoulement de la production.
- Elévation du niveau de vie des salariés agricoles et des petits propriétaires dont le revenu annuel est en grande partie situé entre 10 et 40 dinars par individu.
- Participation du secteur agricole à la création et au développement de la production de biens et de services dans les autres secteurs, essentiellement dans le secteur industriel.

"La réalisation de ces objectifs fondamentaux de l'agriculture ne peut se faire que par la modernisation de tout le secteur agricole et son intégration dans une économie diversifiée et en plein développement. Cette modernisation ne peut être obtenue que par la mise en oeuvre de moyens techniques et corrélativement d'une réforme des structures". (S.E.P.E.N. 1962-1971 p. 78).

b) - Le modèle technique :

Sur le plan technique la modernisation de la grande culture dans le Nord va se traduire par un programme en trois points :

- La reconversion de la céréaliculture avec limitation des superficies réservées à ce secteur, diminution progressive de la monoculture céréalière et élévation des rendements pour maintenir la production.

- La mécanisation de tout le train de culture.
- Le développement de l'élevage basé surtout sur l'amélioration de l'alimentation et des potentialités du cheptel par l'adoption du croisement d'absorption des races locales avec les races importées.

Ce programme est délimité dans ses objectifs par les Décennales puis le premier plan triennal. Sa régionalisation a été confiée à diverses sociétés d'étude et a abouti à la définition des Unités Régionales de Développement (U.R.D.).

L'étude demandée à ces bureaux devrait "délimiter dans chaque gouvernorat un certain nombre de zones formant des ensembles à mettre en valeur, les unités régionales de développement dont la détermination sera effectuée en fonction de facteurs physiques, sociologiques, économiques, techniques et administratifs".

"Etablir une monographie de la situation actuelle de chaque unité régionale dans tous les secteurs de l'économie.

Dresser le plan d'aménagement et de développement de chaque unité régionale dans le cadre des Perspectives Décennales, comportant, entre autres, l'évaluation des effets directs et indirects". (SEDES 1963 p.1)

c) Les Unités Coopératives de Production du Nord (U. C. P.) :

A partir de 1962 et jusqu'en 1969, les actions du gouvernement en faveur de l'agriculture vont être concentrées sur le secteur coopératif qui bénéficiera d'études de mise en valeur, des cadres techniques sortant des différents établissements de formation agricole, et de la majeure partie des crédits de différentes catégories.

La réforme des structures notamment pour le secteur des grandes cultures apparaît comme une nécessité pour le planificateur. Cette réforme concerne surtout le secteur traditionnel où la taille des exploitations est un handicap à toute modernisation et par suite à toute augmentation des rendements.

L'argument le plus avancé étant l'indivisibilité des moyens de mécanisation de l'agriculture, pour les Décennales comme nous l'avons vu, le regroupement de petites exploitations en une seule d'environ 500 hectares est la condition nécessaire pour une meilleure gestion des terres agricoles.

Cette politique touchera donc les exploitations privées dont la taille est suffisante pour admettre la mécanisation ; cette taille d'intervention sera fixée à 30 hectares dans le Nord.

Un autre élément de cette politique sera les domaines récupérés sur la colonisation et dont la gestion a été provisoirement confiée à l'O.T.D. En effet, ces domaines couvriront 600 000 hectares en 1964, lors de la nationalisation des dernières exploitations, dont 80 % des terres se situent au nord de la dorsale, sur les terres des plaines céréalières.

C'est le plan triennal (1962-1964) qui délimite très nettement les objectifs fixés aux U.C.P du Nord.

"L'objectif primordial du pré-plan de trois ans est la mise en place d'un ensemble de réformes de structure destiné à adapter l'économie nationale à l'effort de planification et à faciliter un développement harmonieux et rapide..."

"En ce qui concerne les structures d'exploitation il s'agit de les rénover et de les construire sur une base rationnelle permettant un abaissement des coûts et un accroissement optimum des rendements..."

"Le démarrage de la coopération intéresse tous les aspects de l'activité agricole : production, achat et vente, service divers, transformation. L'essentiel des efforts est concentré au niveau de la production, où les réformes de structure à introduire sont les plus importantes..."

"A ce niveau, la réforme de structure concerne (en particulier) le secteur des grandes cultures et de l'élevage du Nord.... L'étendue actuelle de ce secteur est de l'ordre de 1 660 000 hectares dont 1 450 000 hectares doivent être consacrés à l'assolement céréalière en 1964..."

"Le secteur traditionnel proprement dit s'étend sur 700 000 hectares qui doivent être soumis à un remodelage des structures permettant la constitution d'unités d'exploitation d'une taille suffisante pour obtenir une augmentation des rendements..."

"Pour la période triennale, il est prévu de regrouper 100 000 hectares du secteur traditionnel dans les unités d'exploitation du secteur d'assolement céréalière, soit la création de près de 200 de ces unités d'environ 500 hectares l'une". (SEPEN 1962-64)

L'idée centrale est avant tout d'obtenir une augmentation de la production, surtout dans le secteur "traditionnel", le secteur "moderne" (les ex-propriétés des colons, devenues terres domaniales, et grandes propriétés privées tunisiennes) est jugé avoir une productivité satisfaisante.

Tous les efforts seront donc consentis à la modernisation de ce secteur "traditionnel" par l'agencement en unités d'exploitation à structure coopérative, dont la dimension d'environ 500 hectares rappelle les exploitations de colons.

On retrouve donc ici, l'influence qu'a le choix des techniques (mécanisation, diversification) sur le problème des structures d'exploitation à promouvoir.

Pour la réalisation de cette modernisation, une première option est suggérée par le pré-plan lui-même : un secteur traditionnel rénové mais surtout autonome du secteur moderne (domanial et privé). Une autre possibilité est la fusion coopérative du secteur traditionnel et des

terres domaniales, partout où ces dernières seront susceptibles de constituer, par la qualité du sol et de l'équipement, un appoint de départ appréciable.

C'est cette deuxième formule qui sera retenue, certainement pour les facilités qu'elle offre aux premières implantations et surtout à constituer, à partir d'exploitations dont la surface moyenne est inférieure à 10 hectares, de grandes unités (500 hectares) et d'atteindre par la suite le taux foyer fixé à 15 hectares.

Dans le cas où on aurait construit les U.C.P. sans apport domanial il aurait fallu soit englober les grandes exploitations, soit se résoudre à ne pas toucher les petites exploitations du secteur "traditionnel".

"Au total, il apparaissait que si l'implantation des unités voulues par le Plan était facilitée par l'appoint des terres des colons et ne devait pas rencontrer d'obstacles psychologiques de la part de leurs adhérents, elle entraînerait des difficultés d'exploitation pour les moyens et les gros propriétaires.

D'une part, l'U.C.P. aura tendance à reconstituer sur le terrain la formule du colon lui-même, qui englobe dans une même entreprise sa propriété et son environnement traditionnel, mais en inversant les données anciennes puisque c'est au service de l'arrière pays que sera consacré le périmètre moderne noyau d'une reconversion intensive.

D'autre part, là où le propriétaire tunisien mécanisé a accru son exploitation par des associations avec la petite propriété limitrophe, l'intrusion du système coopératif au bénéfice des petits possédants constituera pour lui la menace directe, non seulement d'un manque à gagner, mais encore d'un déséquilibre d'exploitation, d'un suréquipement en matériel, dont il va être obligé à rechercher l'emploi, dans un rayon accru, sur n'importe quel sol, pour n'importe quelle façon culturale afin d'en amortir les charges. Il deviendra alors résolument opposé au succès de l'opération, et on créa les coopératives de services, espérant pallier l'opposition des gros et moyens propriétaires". (CHEREL 1971)

Dans le cadre élargi des coopératives (en 1968 on aura 347 U.C.P. à 1100 hectares de surface moyenne par unité), il devient aussi possible de respecter les vocations naturelles et notamment :

- "de maintenir et, très souvent, de rendre aux parcours les terres érodées ou gravement menacées par les labours annuels sur sols en pente et sans profondeur,
- de réaliser les plantations là où les cultures vivrières indispensables à l'exploitant individuel les avaient réduites à de micro-vergers.
- d'établir l'équilibre alimentaire d'un élevage développé par le jeu des fourrages cultivés en assolement et des parcours rénovés.
- d'améliorer les rendements céréaliers en leur réservant les sols convenables, dans le cadre d'un assolement confirmé". (CHEREL)

La mise en place d'une unité est précédée d'une étude technique, d'une enquête sociale et du choix des coopérateurs.

L'étude technique détermine un plan d'occupation optimale du sol. Cette recherche de l'optimum conduit à prendre en considération un grand nombre de facteurs susceptibles d'influencer le choix de l'assolement, des façons culturales, des espèces et des variétés à préconiser ainsi que les rendements à escompter.

"Une fois admis le principe de la mécanisation systématique des travaux agricoles, le calcul des coûts de production devait prouver la nécessité de l'utilisation optimale des engins mobilisés et une utilisation rationnelle de la main d'oeuvre nécessaire au fonctionnement de l'unité.

Dans toutes les études la liste du matériel moderne que chaque unité devait acquérir ou posséder est remarquablement longue. Elle ne comporte pas moins d'une quarantaine d'instruments. Ce matériel constitue l'essentiel du train de culture et devait mobiliser des crédits considérables". (KASSAB 1975)

En outre, l'étude procède au bilan des constructions existantes et préconise les extensions nécessaires : hangar, étable, salle de réunion des coopérateurs, etc...

En ce qui concerne l'assolement, il doit comporter des cultures fourragères afin de permettre l'intégration complète de l'élevage intensif des bovins et des ovins à la grande culture ; toutes les études prévoient alors la constitution d'un troupeau ovin et bovin selon les disponibilités fourragères.

L'enquête sociale va procéder surtout à la clarification de la situation foncière autour de la coopérative afin de permettre le recrutement des coopérateurs. Ce recrutement sera basé sur le revenu distribuable escompté de la mise en valeur. Cela va obliger les responsables à exclure les paysans les plus pauvres dont l'apport foncier risque de rendre difficile la satisfaction du taux foyer et par la suite du revenu minimum indiqué par les "décennales".

Le fait le plus grave est la hâte avec laquelle vont être mises en place les premières U.C.P. : "les premières années du mouvement coopératif ont été des années d'improvisation, de tâtonnement; les décisions étaient généralement prises au jour le jour ; les difficultés très nombreuses qui surgissent dans l'application des "grandes orientations" sont surmontées souvent avec un grand retard et comme le centre de décision était le Secrétariat d'Etat au Plan et aux Finances, à Tunis, les autorités régionales débordées étaient souvent obligées de procéder très empiriquement à l'application des vagues programmes dont elles disposaient". (KASSAB 1975)

D'autre part, dans le fonctionnement même des U.C.P. CHEREL indique que : "les membres des conseils d'administration et les présidents d'unités furent, avec ou sans simulacre d'élections,

nommés par le gouverneur ou le délégué, maintenus ou remplacés sur son ordre. Le nombre de coopérateurs, c'est-à-dire finalement le taux d'emploi tenait beaucoup plus compte des économies à réaliser sur le budget "chantier d'assistance" que des possibilités réelles d'emploi de l'unité." (CHEREL 1971)

Les U.C.P. naissaient donc au milieu de contradictions et d'insuffisances ; contradictions entre l'intérêt du secteur traditionnel à conquérir son autonomie et l'intérêt du secteur moderne qui perd une clientèle jusque-là assurée et qui est donc atteint dans son équilibre économique, contradictions aussi entre le pouvoir naturel des coopérateurs et le pouvoir central dont l'intervention est parfois autoritaire ; quant aux insuffisances, il suffit de rappeler celle d'un encadrement jeune et peu expérimenté et celles des études agronomiques qui manquaient de fondements scientifique et expérimental.

III. 1970-1980 : LE RETOUR AU LIBERALISME

La levée de bouclier au niveau national et international et les résultats à court terme auxquels a abouti la politique des coopératives ont fait que sans transition aucune, l'agriculture s'est trouvée en face d'une nouvelle stratégie de développement qui, quoique gardant des éléments constants comme nous le verrons par la suite, a évolué dans la forme et dans les outils.

a) - Place de l'agriculture dans le schéma de développement :

Si la première décennie peut-être caractérisée par le modèle d'import substitution et de développement autocentré, la deuxième décennie de développement s'est caractérisée par un schéma basé sur l'exportation, la sous-traitance et donc un engagement plus fort dans la division internationale du travail ; dans ce schéma la place que va occuper l'agriculture sera celle de pourvoyeuse à bas prix de produits alimentaires de première nécessité ; les insuffisances de l'agriculture seront si nécessaire comblées par les subventions à la consommation et par les importations sur les marchés internationaux.

Pour l'agriculture le début de cette période va être caractérisé par la restructuration et la consolidation des coopératives avec le retrait des agriculteurs privés et la dissolution de certaines unités coopératives sous prétexte de non viabilité économique. Ce mouvement va profiter à la grande exploitation privée qui recevra la plus grande part des encouragements de l'Etat qui voit en elle le seul type de structure capable de répondre à ses objectifs d'augmentation et de diversification de la production.

C'est seulement "l'enquête de 1975 menée par la Direction du Plan du Département de l'Agriculture qui a démystifié les grandes exploitations agricoles. Ce type d'exploitations agricoles était toujours présenté comme le plus viable techniquement, le seul capable d'absorber les technologies modernes. Cette enquête a révélé qu'il est moins productif, moins créateur d'emplois que les exploitations moyennes".

Par ailleurs l'analyse faite de la situation de l'agriculture et de son évolution faisait du financement, la principale contrainte au développement de la production. La solution qui s'imposa alors va résider dans l'accession de la majorité des agriculteurs au crédit.

De ce point de vue nous allons voir se mettre en place un ensemble de projets de développement agricole basés sur le crédit supervisé conçus comme moyens de faire passer au niveau de la production les techniques les plus productives mises au point par la recherche nationale ou importées de l'étranger sous forme de paquets technologiques.

Le résultat de cette politique va être un développement assez contrasté de la production agricole avec l'émergence de secteurs nouveaux reposant entièrement sur des bases très fragiles. C'est le cas de l'aviculture industrielle dont le développement s'est fait sur la base d'importation d'aliments concentrés pour le bétail (tourteaux de soja et maïs).

b) - Les moyens mis en œuvre :

La réalisation des objectifs assignés à l'agriculture est recherchée par la mise en place d'investissements et la mobilisation de l'épargne publique et privée. Cette mobilisation semble être le moyen privilégié dans le développement par rapport aux autres moyens tels que l'amélioration des conditions de vie dans les campagnes. On assiste à un renforcement de la mise en place d'une politique de crédit et d'une politique des prix comme en témoignent les dispositions du IVème et du Vème Plans.

Ainsi, le IVème Plan prévoyait une participation du crédit bancaire pour 29 % des investissements contre 8 % pendant la première décennie.

Ces crédits, qui intéressent toutes les productions et qui sont le moyen privilégié de l'orientation de la production par les conditions d'octroi et les taux d'intérêt et des subventions qui lui sont jointes, vont surtout profiter à la grande exploitation ; la petite exploitation étant difficilement éligible aux crédits d'une part, mais répugnant aussi à s'engager dans une dépendance par rapport aux marchés, dépendance qu'elle n'a pas les moyens de contrôler.

Nous voyons déjà que si la base sociale et la forme d'organisation privilégiée de la première décennie était la coopérative agricole de production, la deuxième décennie va surtout s'appuyer sur la grande exploitation qui va profiter des conditions très favorables de crédit pour se rééquiper et étendre, par la location des terres et les travaux à l'entreprise, son assise foncière, mais celle-ci répondra-t-elle au souhait du planificateur en ce qui concerne la production ?

L'étude des investissements projetés et réalisés dans l'agriculture impose cependant deux remarques :

- Si le volume absolu de ces investissements est en augmentation en chiffre réel, la part de l'agriculture est en constante régression (elle passe de 21 % pour la première décennie à 13,5 % pour la seconde), ce qui témoigne déjà de la place accordée à l'agriculture dans le développement.

- La ventilation de ces crédits va être modifiée par rapport à la première décennie. L'exemple le plus frappant est celui de la place des travaux de C.E.S. (Conservation des Eaux et des Sols) dont la part tombe de 25 à 6 % (seule la poursuite de la mobilisation des eaux continue à bénéficier d'un soutien important) et le renforcement des investissements à productivité immédiate (élevage qui passe de 4 % à 19 %).

- L'autre moyen de l'orientation de la production mis en place par les pouvoirs publics est la politique des prix et des subventions.

Le planificateur, tout en reconnaissant le rôle incitateur des prix payés aux producteurs, répugne à une augmentation de ces prix et privilégie une politique de subventions tant au niveau des moyens de production fixes (investissement) qu'au niveau des facteurs de production variables (subventions des intrants, aliments concentrés, engrais, carburants, pesticides, etc...).

En effet, cette politique tend à concilier deux impératifs contradictoires : "Il est nécessaire que cette politique prenne en considération l'objectif d'augmenter les revenus à l'échelle de l'exploitation sans pour autant augmenter les prix à la consommation. (Plan Quadriennal).

"Il s'ensuit qu'au niveau de l'exploitant, on peut se demander s'il serait opportun d'envisager une hausse des prix de la production : par contre, il serait extrêmement intéressant de poursuivre la politique visant à diminuer les prix des intrants utilisés par l'agriculture....." (IVème Plan).

Parallèlement, on a instauré une politique de subvention au niveau de la consommation et un recours de plus en plus courant à l'importation de produits alimentaires qui ont pris de l'importance dans l'arsenal tunisien des instruments de la politique agricole.

Ces mesures d'orientation confirment à notre sens le rôle, dévolu à l'agriculture, de fournisseurs de produits alimentaires à bas prix dans une stratégie globale d'insertion dans la division internationale du travail en instaurant de bas salaires dans les secteurs de l'industrie manufacturière et de sous-traitance.

c) - Les choix techniques :

Au niveau des choix techniques de production, la modernisation de la production et l'intensification des systèmes de production vont être recherchées par une plus grande utilisation des intrants chimiques, de la mécanisation et des variétés à haut rendement pour les grandes cultures dans le Nord.

Pour l'élevage, on s'est orienté au départ vers une amélioration de la production par le biais d'une amélioration du potentiel génétique (croisement d'absorption) et de l'alimentation par l'introduction d'une sole fourragère dans le système de culture (cf. IVème Plan).

Par la suite, cette orientation a évolué vers une plus grande artificialisation du processus de production animale par une promotion de l'élevage avicole industriel basé sur l'importation des animaux et de l'alimentation. Cet élevage contribuera par 25 % de la production de viande contre 10 % pour la première décennie. Pour l'élevage bovin, on a opté pour un plus grand recours aux animaux de race pure et à la consommation d'aliments concentrés. Pour favoriser cette gestion, le gouvernement importe des génisses pleines et subventionne leur acquisition (jusqu'à concurrence de 20 %) ainsi que les aliments concentrés jusqu'à 50 % de leur valeur réelle.

d) - Les exploitations du "secteur organisé" vont servir dans le cadre de cette politique de régulateur de la production et de terrain d'essai pour l'introduction des technologies modernes.

Trois types d'exploitations ont été définitivement mis en place :

- Les agro-combinats : ce sont de grandes exploitations d'Etat qui s'adonnent à la polyculture intensive et comportent, outre le secteur des grandes cultures, un ou plusieurs secteurs spécialisés (élevage laitier intensif, arbres fruitiers, etc...)

- Les fermes pilotes : de dimensions moindres, elles doivent être à la pointe des techniques modernes, disposer de références techniques et économiques servant à guider l'action des techniciens. Il faut leur joindre les fermes d'expérimentation mises à la disposition des coopérations étrangères et des centres de recherche et de formation agricole.

- Les U.C.P. : elles constituent la majorité des exploitations du secteur "organisé". Elles n'ont de coopérative que le nom puisque "le directeur de l'U.C.P. est un agent contractuel de l'O.T.D. et les services de cet organisme sont omniprésents, nous dit KASSAB. (KASSAB. 1978) Elles sont les vestiges de l'époque précédente et correspondent aux noyaux domaniaux d'U.C.P. "consolidés". Cette consolidation a été faite selon le principe de la complémentarité des divers secteurs de l'activité agricole, afin de réaliser un meilleur équilibre financier et le plein emploi de la main d'oeuvre que représentent les coopérateurs.

Ce secteur étatique constitue 30 % environ des exploitations de plus de 100 hectares dans le Tell. Il est sous la tutelle de l'office des terres domaniales (O.T.D.) qui a toujours exercé un contrôle central sur la gestion des exploitations. Ce contrôle s'étend sur tous les domaines de la gestion : le plan de culture, les investissements, l'approvisionnement, la commercialisation, la nomination des cadres et leur rémunération, etc...

La situation des exploitations du secteur étatique paraît ainsi très favorable puisqu'en plus des structures assez importantes et souvent sur de bonnes terres, elles bénéficient d'un encadrement bien formé et ont facilement accès aux crédits accordés par la B.N.T.

Il n'est pas moins vrai que les résultats globaux de ce secteur sont nettement meilleurs que dans le secteur privé des grandes exploitations ; ainsi, la diversification du système de culture est pratiquement acquise à travers toutes les exploitations, comme le montre le tableau suivant :

TABLEAU N° 1
"IMPORTANCE RELATIVE DES GRANDES
CULTURES SUR LES EXPLOITATIONS DE PLUS
DE 100 HA. DANS LE TELL CEREALIER" (en %
de la surface agricole cultivée)

Cultures	U.C.P	Agro-combinats fermes pilotes	Privés
Céréales	38.6	26	56
Fourrages	17.8	23	10
Légumineuses	6	8	4
Cultures industrielles	2	7.5	0.2

Source : O.T.D. cité par A. KASSAB - 1978 - "La crise des grandes cultures dans la Tunisie tellienne, causes naturelles et structurelles" p. 29

La diversification des systèmes de culture, avec l'introduction des cultures fourragères, permet le développement de l'élevage bovin qui demande une plus grande capacité fourragère.

L'importance du "secteur organisé" et le contrôle auquel il est soumis de la part de l'O.T.D. permettent à l'Etat de contrôler une grande part de la production de viande, de lait et de céréales, et donc de pallier aux faiblesses de la grande exploitation privée.

Mais les exploitations étatiques connaissent elles aussi des problèmes et présentent certaines faiblesses qui rendent leur réussite très superficielle et les acquis précaires.

Ainsi, au niveau de la production fourragère, c'est toujours la vesce-avoine qui occupe la majeure partie des sols réservés aux cultures fourragères. La diversification n'a d'ailleurs pas altéré le caractère céréalier des exploitations, qui demeurent axées principalement sur cette production qui trouve un meilleur accueil de la part des ouvriers et de la direction pour sa facilité.

Les progrès de l'élevage restent très faibles. "L'élevage bovin, livré à lui même, recevait une alimentation irrégulière. La conduite se faisait au gré des circonstances, sans souci de productivité. Dans tous les cas le personnel le considérait comme une charge imposée à l'unité". (LABOUESSE 1976)

En définitive, c'est grâce au contrôle et à la contrainte exercés par l'O.T.D. que certains résultats ont été acquis, mais cela témoigne d'une précarité dangereuse puisque finalement "la diversification du

système de production réalisée jusque-là essentiellement sous la forme de la pratique obligatoire de l'élevage, était donc illusoire dans la mesure où l'intégration des troupeaux au système de culture restait faible". (LABOUESSE 1976)

La conséquence de cette situation peut être grave, en effet "de nombreuses carences expliquent chez certaines U.C.P. et en particulier celles du Kef, les rendements aberrants - même en année de pluies suffisantes - et la détresse du compte d'exploitation. La conséquence en est parfois la dissolution pure et simple de la coopérative en faillite : 19 U.C.P. ont été dissoutes en 1975..." (KASSAB 1978)

A la fin de la décennie, le déficit alimentaire est devenu alarmant et même la notion d'autosuffisance alimentaire par équilibre de la balance commerciale des produits agricoles est devenue très lointaine ; que dire alors de l'autosuffisance en terme de produits de première nécessité tels que les céréales, le sucre et les produits laitiers. Celle-ci était la suivante à la fin du Vème Plan (1977-81) :

	Prévision du plan	Réalisation
Céréales	100 %	56 %
Viandes	100 %	88 %
Produits laitiers	80 %	35 %
Sucre	30 %	5 %

Par ailleurs la part de l'agriculture dans la formation du PIB est passée de 25 % en 1970 à 15 % en 1980, en même temps la population active agricole est passée de 40 à 35 % de la population active totale. Ceci montre l'aggravation de la situation de la population rurale et de l'écart entre le niveau de vie en milieu rural et en milieu urbain. Ce qui se traduit par un exode massif que ne peuvent absorber ni l'industrie, ni les services, malgré l'attention que leur accordent les pouvoirs publics et malgré les performances qu'ils réalisent.

A l'horizon 2000 le déficit risque d'être encore plus grave comme le montre le tableau suivant pour les céréales :

TABLEAU N° 2
PRODUCTION-CONSOMMATION DE CEREALES EN L'AN 2000

	Production	Consommation	Déficit
Blé dur	1.150.000	1.160.000	10.000
Blé tendre	230.000	883.000	653.000
Orge	540.000	570.000	30.000
Maïs	--	470.000	470.000
TOTAL	1.920.000	3.080.000	1.160.000

Source : "les potentialités du secteur céréalière en Tunisie" p. 19.
Ministère de l'agriculture - Mars 1984.

IV. 1980-1990. LA NOUVELLE PLACE DE L'AGRICULTURE

1. La crise de l'agriculture :

L'écart qui se creuse donc, entre la demande de produits alimentaires et la production, obligeant les pouvoirs publics à un recours de plus en plus grand à l'importation de produits alimentaires et grevant ainsi la balance commerciale et le budget, par suite des subventions nécessaires, illustre bien la crise de l'agriculture tunisienne et l'incapacité de ce secteur de jouer le rôle principal qui lui a été attribué pendant la dernière décennie, à savoir de fournir les denrées alimentaires à bas prix à une population de plus en plus nombreuse, de plus en plus urbaine et de plus en plus exigeante.

Plusieurs hypothèses ont été avancées pour expliquer cette situation ; certaines ont privilégié la politique des prix pratiquée par l'Etat à l'encontre des produits agricoles qui fait que la dégradation des termes de l'échange des produits agricoles incite de moins en moins les agriculteurs à produire et à investir. (BEN ROMDHANE 1981 et BIRD 1982)

En effet, la politique des prix a permis un transfert important des richesses du secteur agricole vers le secteur urbain et l'industrie manufacturière. Mais, cette thèse, même si elle tient compte, dans le cas de la BIRD, des transferts opérés au profit de l'agriculture, ne nous donne pas une analyse par couche d'agriculteurs qui permet de mieux cerner l'importance de l'extraction de surplus par catégorie d'exploitants et son impact sur la production. Il faut ajouter qu'en plus des transferts monétaires sous forme de subventions, certains secteurs ont profité d'un transfert de technologie qui a permis de réaliser des gains de productivité non négligeables.

On peut rattacher à cette thèse, celle qui cherche à expliquer les résultats de l'agriculture par sa place dans la stratégie de croissance de toute l'économie, puisque l'instrument le plus marquant de cette stratégie a été la politique des prix. (DIMASSI 1983)

Une troisième explication se base sur la politique de crédit et

l'inefficacité du système de crédit et l'inaccessibilité de la majorité des

agriculteurs au crédit par la suite d'une situation financière inadaptée à l'investissement et donc à la modernisation. Cette hypothèse explicative qui réduit les causes de la crise de l'agriculture à une crise de financement est soutenue par les différents plans de développement et notamment les Vème et VIème plans.

Or, si chacune de ces hypothèses contribue à expliquer les causes de la crise de l'agriculture, aucune n'est entièrement satisfaisante puisque, comme nous l'avons vu, l'action de l'Etat a été orientée par sa nature, vers le secteur de la grande exploitation privée ; or ce type de structure ne présente en théorie aucune des contraintes avancées précédemment, puisqu'il capte la plus grande part des subventions à la production à travers les intrants qu'il est seul à même d'utiliser (mécanisation, produits chimiques), qu'il doit pouvoir réaliser des gains de productivité grâce à l'utilisation de ces intrants et pour finir, qu'il a été de tous temps le secteur qui profite de tous les crédits en étant le seul à présenter les garanties exigées par le système bancaire.

Il nous semble en plus que si le secteur agricole a été incapable de répondre aux incitations, c'est, en fait, que la grande exploitation s'est comportée de façon différente aux prévisions.

Ainsi, en ce qui concerne l'utilisation de la main d'oeuvre, les faibles taux d'intérêt et les subventions pour l'acquisition du matériel, ont fait qu'on a assisté à un remplacement de la main d'oeuvre par les machines, ce qui a réduit la création d'emploi. Le développement de l'élevage de ces exploitations a été réduit par la suite de la grande utilisation de main d'oeuvre pour cette spéculation mais aussi par suite du nombre de contraintes qu'elle impose.

En somme, ces exploitations sont restées très extensives dans l'ensemble et n'ont adopté que les innovations (semences de V. H. R. et engrais et mécanisation) qui ne leur demandent pas des transformations trop importantes.

Par contre, pour les autres structures, il y a réellement inadéquation entre le modèle de développement et les besoins réels de ces structures de production.

2. Les stratégies de développement :

L'avènement des années 80 révèle la profondeur de la crise de l'agriculture et ses retombées sur le développement économique d'ensemble. Cette prise de conscience amena les décideurs à reconsidérer la place de l'agriculture dans le développement et à lui accorder la priorité. Mais leur diagnostic réduisait la crise de l'agriculture à une crise de financement et la résolution des problèmes qui entravent le développement du secteur agricole à l'encouragement de l'investissement dans ce secteur : Gachet parlera alors de la "modernisation financée". (GACHET 1987)

Donc malgré les différentes manifestations de la crise du secteur agricole et du monde rural : Exode rural, érosion et manque de diversification, aggravation du déficit alimentaire, vieillissement de la population, les diagnostics et les solutions retenus seront simplement de nature financière, il s'agit en effet simplement de relancer les investissements dans l'agriculture, le modèle de développement restant toujours le même, il s'agit d'intégrer l'ensemble des exploitations agricoles dans l'économie en faisant accéder aux techniques les plus modernes.

Néanmoins la stratégie étatique commence à prendre différentes facettes à tenir compte en quelque sorte de la diversité des exploitations et des divers rôles que doit remplir chacune d'elles.

Comme au début de la décennie 70, les responsables de la politique agricole sont fermement assurés que c'est la grande exploitation qui est capable d'absorber les investissements importants et par là même de mettre en oeuvre les projets utilisateurs des techniques les plus modernes et les plus productives. C'est de cette catégorie que l'on attend la plus grande productivité et la plus grande production tant pour le marché local que pour le marché à l'exportation.

Parallèlement des éléments de politique sont mis en oeuvre, souvent en continuité avec la quinquennie précédente, qui visent les exploitations moyennes que l'on cherche à dynamiser afin de faire émerger une couche d'agriculteurs moyens dynamiques capables à la fois de produire pour le marché et d'absorber les techniques modernes et de constituer une couche paysanne.

Enfin, dans les zones difficiles, où se concentre une forte population, mais qui constituent aussi l'arrière pays des plaines fertiles et dont l'exode des hommes et

L'érosion des sols risque de compromettre tout effort de développement dans celles-ci, un effort particulier avec des projets polyvalents (ou intégrés) cherche à retenir les hommes à la terre et celle-ci aux versants pour protéger les lacs artificiels où s'accumule l'eau pour l'irrigation des plaines lointaines.

Pour ce faire des institutions de développement et d'encadrement de la production agricole sont mises en place. Ces structures ont pour tâche d'oeuvrer pour une plus grande intégration des populations rurales à l'économie de marché, au développement de la production commercialisées ; pour cela elles ont pour mission de mettre en place l'infrastructure nécessaire pour désenclaver les zones d'intervention, de vulgariser les pratiques des productions orientées vers la satisfaction de la demande urbaine et susciter une plus forte demande d'intrants d'origine industrielle.

Les projets de développement de la paysannerie moyenne s'appuient sur des apports financiers qui devraient permettre, d'après leurs promoteurs, la dynamisation de cette catégorie d'exploitations qui peut être à la fois un soutien pour le pouvoir et un cadre à haute

productivité du travail et du capital du fait de la spécificité de l'exploitation familiale. Dans ce cadre les terres domaniales, notamment les parcelles et fermes données jusque-là en location, une centaine d'UCP et plus tard des parcelles de l'OTD, vont servir à mettre en place des exploitations gérées par des techniciens agricoles, ce qui a l'avantage de créer cette catégorie d'exploitations moyennes et de mettre à sa tête des personnes convaincues du bien fondé des techniques modernes (voir à ce sujet formation et technologies dans l'agriculture tunisienne GACHET 1980). Cela permet par là même de dégraisser l'administration et d'alléger le fardeau du chômage des diplômés qui ne cessent de sortir des écoles supérieures d'agriculture.

Mais c'est pour l'aspect grandes exploitations à haute technologie que les terres domaniales vont être le plus utilisées.

En effet, au début l'Etat a pris en charge le financement de ces opérations en mettant en place des projets de développement sur les agro-combinats gérés par l'OTD ainsi que sur certaines UCP mais avec des investissements plus faibles. La nécessité d'attirer le capital privé et bancaire qui rebute à investir dans l'achat de la terre va pousser l'Etat à lui offrir les terres des UCP en location, pour réaliser des sociétés de mise en valeur dont le but est d'exploiter ces terres avec les technologies les plus modernes.

C'est donc la période de privatisation forcée du patrimoine étatique. Privatisation puisque, si au début cette option était présentée comme la seule thérapie possible pour les UCP déficitaires et non éligibles au crédit, en réalité c'est la demande des financiers qui détermine le choix de la ou des unités à liquider ; cela a conduit, d'ailleurs, à la cession aux SMVDA des UCP les mieux pourvues en potentiels et en infrastructures et qui avaient parfois une situation financière des plus saines.

Cette évolution correspond en réalité à celle de la politique économique d'ensemble. En effet, si au début des années 80, les disponibilités financières de l'Etat lui permettaient de prendre en charge l'effet de financement des grandes exploitations (agro-combinats : plusieurs projets avec une moyenne de 1000 d/ha d'investissement, et UCP avec des plans de développement avec des moyennes inférieures de 200 à 500 d/ha). La crise économique et la nécessité d'appliquer un plan d'ajustement structurel avec désengagement de l'Etat et réduction des dépenses publiques vont nécessiter de faire appel aux capitaux privés pour prendre le relais des capitaux publics dans la réalisation des objectifs de l'agriculture.

Par ailleurs, un ensemble d'instruments vont être mis en place pour faciliter la réalisation de ce programme ; ainsi à l'image de ce qui a été instauré pour le secteur industriel dans les années 70, une agence pour la promotion des investissements agricoles a été créée en 1982, la même année a été promulgué le Code des Investissements Agricoles qui octroie de larges facilités pour les investisseurs. Ce

cadre ouvre la porte aux sociétés anonymes et aux capitaux étrangers pour investir dans l'agriculture.

C'est donc, dans le cadre du Plan d'Ajustement Structurel qu'un ensemble de mesures concernant le secteur agricole sont prises, elles concernent les prix (alignement sur les prix internationaux et suppression des subventions), l'encouragement à l'investissement. Les terres domaniales sont appelées encore une fois à jouer un rôle de premier plan servant d'assise foncière aux nouvelles structures mises en place par les nouveaux promoteurs attirés par une conjoncture devenue favorable à une agriculture tournée vers les produits de haut de gamme destinés à un certain marché intérieur voire à l'exportation !

Pour conclure je voudrai insister sur quelques points :

- Le secteur des terres domaniales a connu de grands changements, quant à la politique suivie à son égard, ce manque de continuité dans les actions a été préjudiciable au niveau de la concrétisation des projets et de l'obtention de résultats.
- Mais de toutes manières l'absence d'étude sérieuse sur les résultats et les performances de ce secteur en comparaison avec les secteurs des exploitations privées empêche tout jugement crédible sur les différentes formes de gestion de ce secteur.
- Les terres domaniales gérées actuellement par l'Etat ne représentent plus que 5 % des terres agricoles au lieu des 10 % de la fin de la période de nationalisation, ce qui correspond à une réduction de 50 % de ce patrimoine (qui est passé de 800.000 ha en 1964 à 400.000 ha en 1990) et qui montre la limite de leur importance.
- Il faut donc souligner que même si l'on admet que ces terres sont parmi les plus riches du pays leur poids pour infléchir la politique agricole et orienter la production reste toujours limité.
- C'est donc dans le cadre d'une politique agricole nouvelle qui reste à définir et qui serait capable de mobiliser l'ensemble des capacités de production dans tous les secteurs que le rôle et les formes de gestion des terres domaniales peuvent être le mieux définis.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ATTIA H. - 1966 - "L'évolution des structures agraires en Tunisie depuis 1962". In revue tunisienne des sciences sociales du CERFS n° 7, 1966. p. 33 à 58.

BANQUE MONDIALE - 1982 - "La Tunisie : Revue du IVème Plan de développement (1982-1986)". Volume II : perspectives sectorielles et projection macro-économique, chapitre sur le secteur agricole, 30 Octobre 1982, 25 p.

BEN ROMDHANE - 1981 - "La question agraire en Tunisie - Eléments de réflexion". In revue géographie et développement (Tunis) n° 3, Mars 1981. p. 7 à 30.

BOULET D. - 1970 - "Les coopératives de production en Tunisie : une expérience d'agriculture collective". ONRA-Montpellier, 3 tomes, av. 1970. 71 p. - 130 p. 50 p.

CHEREL J.- 1971 - "Les unités coopératives de production du Nord tunisien". In revue du Tiers-Monde, tome IV n° 18, Avril-Juin 1964, p. 303 à 356.

DIMASSI H. - 1983 - "Formes d'accumulation et dépendance alimentaire - Le cas de la Tunisie". Document ronéotypé - Septembre 1983 - 109 pages + annexes.

GACHET J. P. - 1980 - Choix technologiques et formation dans l'agriculture. In Annuaire de l'Afrique du Nord. Vol. XIX. 1980. p. 105 à 130.

GACHET J. P. - 1987 - L'agriculture : discours et stratégies. In : la Tunisie au présent : une modernité au-dessus de tout soupçon ? M. CAMAU et all. CNRS. Paris 1987. p. 181 à 228.

KASSAB A. - 1975 - "L'évolution de la vie rurale dans les régions de la moyenne Medjerda et de Béja-Mateur". Thèse d'Etat, 1975, Bibliothèque de la Sorbonne, 1050 p.

KASSAB A. - 1978 - "La crise des grandes cultures de la Tunisie". In revue tunisienne de géographie n° 1, 1978, p. 13 à 39.

LABOUESSE F. - 1978 - "Projet d'intensification agricole dans les coopératives et fermes d'Etat du Nord de la Tunisie (1962/ 1976) : présentation et résultats". Projet OTD/INRAT, Janvier 1978, 36 p.

MINISTERE DE L'AGRICULTURE - Plan quadriennal (1973-1976). Rapport de synthèse - Septembre 1973, 93 pages + tableaux.

MINISTERE DE L'AGRICULTURE- Plan quinquennal (1977 - 1981). Présentation du Vème plan: rétrospectives et projections préliminaires : I. rapport, 36 pages, II. Annexes statistiques, Janvier 1976.

S.E.D.E.S - 1963 - "Unité Régionale de développement : Gouvernorat de Tunis et du Kef".

"Gouvernorat de Tunis - Synthèse", 104 pages + annexes. "Gouvernorat de Tunis et du Kef : - Normes", 77 p. + annexes.

"URD du pont de Fahs" 38 p. + annexes.

"Estimation des coûts de production et des revenus dans la Tunisie du Nord". 304 p.

S.E.P.E.N. - 1962-1971 - "Perspectives décennales", 363 pages.

S.E.P.E.N. - 1962-1964 - "Plan triennal", 452 p. + annexes.

Notes

[*] Attaché de Recherche INRAT (Tunisie)