



ONAGRI
TUNISIE

MICROFICHE N°

10556

REPUBLIQUE TUNISIENNE
MINISTRE DE L'AGRICULTURE

الجمهورية التونسية
وزارة الزراعة

Observatoire National de l'Agriculture
30, Rue Alain Savary - 1002 Tunis

المركز الوطني للفلاحة
30 - شارع آلان سافاري - 1002 تونس

F 1

REPUBLIQUE TUNISIENNE
MINISTERE DE L'AGRICULTURE

DIRECTION GENERALE
DE LA PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT
ET DE L'INVESTISSEMENT AGRICOLE

RENFORCEMENT DES SERVICES D'APPUI A L'AGRICULTURE

Phase II

Thème 2

FAVORISER LES TRANSFERTS
AU SECTEUR PRIVE ET AUX
ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

Version Définitive



CENTRE NATIONAL
DES ETUDES AGRICOLES

Mai 2000



COMETE ENGINEERING

REPUBLIQUE TUNISIENNE
MINISTERE DE L'AGRICULTURE

DIRECTION GENERALE
DE LA PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT
ET DE L'INVESTISSEMENT AGRICOLE



RENFORCEMENT DES SERVICES D'APPUI A L'AGRICULTURE

Phase II

Thème 2

FAVORISER LES TRANSFERTS
AU SECTEUR PRIVE ET AUX
ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

Version Définitive



CENTRE NATIONAL
DES ETUDES AGRICOLES

Mai 2000



COMTE ENGINEERING

Sommaire

INTRODUCTION	1
PRINCIPES DES TRANSFERTS	3
SERVICES TRANSFERABLES AU SECTEUR PRIVE	5
Éléments du système "Recherche-Vulgarisation-Formation-Conseil"	5
Protection des végétaux	5
Santé animale et hygiène publique	6
Qualité des produits et promotion des exportations	6
Commercialisation des produits agricoles	7
SERVICES À DÉLÉGUER AUX ORGANISMES PROFESSIONNELS	9
Vulgarisation	9
Formation professionnelle	9
RENFORCEMENT DES ORGANISMES PROFESSIONNELS	10
ASPECTS RÉGLEMENTAIRES ET JURIDIQUES	12
L'application des résultats de la recherche agricole	12
Création	12
Organisation et fonctionnement	13
La tutelle et le contrôle	14
Les chambres d'agriculture et la vulgarisation	15
Le déploiement territorial des chambres	15
Le fonctionnement des chambres	16
Le transfert des services de formation professionnelle	20
Le conseil agricole	23
Des conditions d'accès restrictives	24
Des conditions d'exercice très formatives	25
Place et rôle des coopératives centrales et autres	26
LES MODES DE FINANCEMENT	29
Les budgets de l'état	29
Les interventions exceptionnelles	30
Les ressources parafiscales	30
Perspectives	32
PLAN D'ACTIONS ET PRIORITÉS	34
Actions en cours	34
Actions à très court terme	34
Domaine réglementaire	34
Cession aux prix d'activités concurrentielles	34
Renforcement des chambres d'agriculture	35
Mesures diverses	35
Actions après 2001	35

RENFORCEMENT DES SERVICES D'APPUI A L'AGRICULTURE

THEME 2: TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVE ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES		
INVENTAIRES ET MONOGRAPHIES DES PRESTATAIRES DE SERVICES		a
Le secteur coopératif		a
Les sociétés de services agricoles		b
Les fournisseurs d'intrants		c
Les groupements interprofessionnels		c
Le groupement interprofessionnel des dattes (GID)		1
Le groupement interprofessionnel des légumes (GIL)		2
Le groupement interprofessionnel des rizières saignées (GIRS)		3
Le groupement interprofessionnel du lait (GILAIL)		4
Les offices et coopératives centrales		i
L'Office des céréales et les coopératives centrales de collecte des céréales		1
L'Office national de l'huile		1
L'Office de l'élevage et des pâturages (OEP)		1
La coopérative centrale des rizières et des élevages (CCRE)		2
 ANNEXE 1		 i
Le commerce des produits agricoles		i
 ANNEXE 2		 xi
Inventaire des services d'appui		xi
 ANNEXE 3		 xxi
Les financements du Fodecap		xxi
 ANNEXES 4		 xxii
Budgets et bilans de prestataires		xxii
 ANNEXE 5		 xxxii
La collecte des céréales		xxxii

INTRODUCTION

1 Les objectifs de développement de l'agriculture pour les dix années à venir reposent sur l'adoption d'un scénario de développement dit "du bond qualitatif" qui, par rapport à une hypothèse de continuité tendancielle à environ +1,2 % de croissance annuelle moyenne de la valeur de la production, permet d'envisager une croissance de l'ordre de 3 % par an dans cette période. Un tel développement, du fait d'un plafonnement probable des superficies menées en irrigué et d'une utilisation déjà maximale de la superficie agricole utile, peut découler — en partie — d'améliorations de la productivité quantitative (rendements techniques, diminution des pertes par de meilleurs traitements,...) mais, pour l'essentiel, sera le fait d'un accroissement de la qualité et donc de la valeur des productions.

2 La capacité du monde agricole à réaliser une telle performance globale dépend étroitement de sa capacité à intégrer des innovations techniques, à diversifier ses productions, à opérer des reconversions, à mieux sélectionner les intrants et mieux maîtriser les pratiques culturales, à privilégier la notion de qualité des produits mis sur le marché et, enfin, à être mieux présent sur celui-ci pour profiter au mieux de la valeur ajoutée de son activité. La mise à niveau de l'entreprise agricole dépend ainsi de trois grands facteurs :

- son organisation productive : taille, utilisation du capital, organisation, motivations et prises de décision, ...
- son environnement technique et socio-économique : niveau technique de la profession aux niveaux national et régional, efficacité des circuits en amont et en aval, transparence et concurrence des marchés, ...
- son intégration de l'innovation technique et organisationnelle : accessibilité, marges de progrès et mesures des risques, degré d'appropriation des technologies, ...

3 C'est dire que l'entreprise agricole "consommara", de plus en plus, des services pour mieux utiliser son capital, ses intrants, sa main-d'œuvre ; cette acquisition de consommations immatérielles sera d'autant plus facile et profitable qu'elle s'appuiera, d'un côté, sur les données du contexte régional (proximité de fourniture) et, d'un autre, sur l'ensemble des maillons d'une filière de production (de l'amont jusqu'à, en aval, la cession, voire la transformation du produit). L'expression des besoins et des demandes sera d'autant plus facilement et efficacement répercutée sur les prestataires de ces services qu'elle émanera de groupes d'exploitants organisés que d'individus isolés. Le renforcement des organisations agricoles (régionales, professionnelles, coopératives,...) est, en ce sens, un préalable et un accompagnement à la mise en place d'un système d'appui performant, qui le sera plus aisément avec des interlocuteurs moins nombreux et plus puissants.

4 Enfin, le rôle futur de l'État, qui, aujourd'hui, assure encore l'essentiel de la fourniture des services d'appui, est un aspect fondamental du renforcement de ceux-ci et de leur diffusion. L'ambiguïté de ses fonctions est évidente, quand il est à la fois prestataire de services (souvent gratuits ou, en tout cas, rémunérés très en dessous de leurs coûts) et garant des conditions et normes de prestation des mêmes services. Les considérations, souvent sociales, qui justifient largement la gratuité des services

THÈME 2 : TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

offerts, ne devraient nécessairement entraîner le monopole public de la prestation ; d'autres formules de délégation existent, s'appuyant sur des relations contractuelles (contrat de programme), qui permettent à l'État de ne pas exécuter par ses propres services des actions d'intérêt général subventionnées, tout en se réservant le contrôle des bonnes conditions de leur réalisation (cf le projet présidentiel pour la vulgarisation déléguée à l'UTAP).

5 Le rôle de l'État, dans cette perspective, sera de mettre en œuvre les mesures destinées à permettre au mieux la rencontre et la satisfaction des diverses offres et demandes, prenant à sa charge les actions d'intérêt général, dans la mesure de ses moyens. Ainsi, il aidera à accroître la compétitivité générale en générant des externalités positives au plan économique (infrastructures de communication, de gestion des eaux, recherche publique, ...), en aidant à l'accroissement du capital humain (formation, vulgarisation, ...), ou en protégeant le patrimoine national (protection des végétaux et des animaux, des ressources en eau et en sol, ...). Enfin il aura pour principal souci d'édicter les règles et de les faire respecter, concentrant ses efforts sur les actions qui ont un caractère de bien public, et sur le contrôle des actions réalisées par les tiers (privés, associations, ...).

6 Un objectif majeur est de permettre le développement de formes privées individuelles, agissant à leur propre initiative, prenant des risques dans la perspective de profits substantiels par l'adoption d'une innovation aisément appropriable, permise par un niveau d'organisation productive (taille, localisation, ...) satisfaisant et un environnement favorable (quitte à le créer par internalisation de certaines fonctions). Un autre objectif est de favoriser la création et/ou le développement des organisations professionnelles agricoles, pour tous les secteurs d'activités de services qui excèdent la capacité du secteur privé ou qui, au moins temporairement, ne peuvent s'assurer d'une rémunération pleine et adéquate ; mais, pour ces créations, il faudra opter pour des formules basées sur l'adhésion volontaire et non sur l'obligation de se regrouper.

PRINCIPES DES TRANSFERTS

7 Un des principes qui ont guidé les propositions énoncées dans ce rapport est celui de la contractualisation des missions que l'Etat souhaite déléguer à des organismes professionnels ou privés autonomes mais, qui, sur le long terme ou seulement dans une phase de mise en place, continuent à bénéficier ou à faire bénéficier leurs adhérents et/ou clients de subsides publics. Par rapport au système aujourd'hui en vigueur, les principales mutations s'inscrivent dans les schémas suivants.

Schéma actuel

- Définition et adoption des stratégies et politiques par le Gouvernement
- Définition des besoins et programmes par les services régionaux et centraux du ministère de l'Agriculture
- Administration de la prestation par les services du MA ou les institutions rattachées
- Répercussion éventuelle sur les bénéficiaires d'une partie des coûts au titre des recettes directes ou des fonds de concours
- Couverture du solde par les budgets annuels, les fonds affectés (Fodscap, Caisse générale de compensation, ...), des projets spécifiques ou des subventions d'équilibre
- Contrôle technique et financier par les tutelles internes du MA et celle des Finances

Schéma futur pour les services concurrentiels potentiellement privatisables

- Définition et adoption des stratégies et politiques par le Gouvernement
- Expression des besoins par les bénéficiaires ou leurs représentants (fédérations, groupements, ...) directement auprès des prestataires privés
- Elaboration par les services publics des règles techniques et déontologiques d'application des prestations ; éventuellement, détermination de tarifications agréées (arbitrage) et/ou de barèmes provisoires de prise en charge par le budget en atténuation des coûts
- Pour certains services, délivrance et renouvellement par des services publics des agréments d'exercice et, par ces mêmes services, contrôles aléatoires ou sur réclamation des conditions de délivrance des prestations
- Administration de la prestation par les services privés
- Pertes et profits supportés par le prestataire selon les règles de comptabilité et du commerce

Schéma futur pour les services non concurrentiels d'intérêt général

- Définition et adoption des stratégies et politiques par le Gouvernement
- Expression des besoins par les bénéficiaires, adhérents ou leurs représentants (fédérations, groupements, ...) directement auprès d'organisations professionnelles mandatées pour la planification, l'organisation et l'exécution des prestations de service demandées
- Etablissement de conventions entre OP et bénéficiaires dans le cadre de projets et programmes d'intervention
- Approbation par l'Etat de ces projets et programmes sous forme de contrats de programme pluriannuels conclus entre Etat et OP définissant les moyens humains, techniques et financiers mis à disposition (au

THÈME 2. TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

montage initial, puis pour la période d'exécution, avec objectifs de résultats et critères d'évolution) et le statut juridique d'exercice de chaque activité (mandat, concession, affermage, ...)

- Evaluation périodique des résultats en vue d'ajustement, de renégociation voire d'annulation des contrats de programme

- Il est à noter que ce schéma de procédures, même si le terme de "contrat de programme" n'est pas toujours utilisé, fonctionne déjà dans certains domaines des services relevant de l'agriculture et est en cours d'imitation dans d'autres (maintenance hydraulique, ...)

8 Le deuxième principe est celui de la recherche d'une efficacité maximale par la combinaison d'actions régionales au niveau de la production agricole proprement dite (par l'action de l'UTAP, des chambres d'agriculture, des groupements de développement agricole — en cours de création, des coopératives) et d'actions sectorielles organisées par filières et dépassant le cadre de la production agricole au sens strict (GIP, organismes de certification, laboratoires, ...).

9 Enfin, et les différents scénarios envisageables se distinguent les uns des autres essentiellement par cela, il est envisagé de renforcer l'action des organisations professionnelles par des regroupements éventuels. Il apparaît en effet, des diagnostics et enquêtes, une assez forte redondance d'attributions entre offices publics, groupements interprofessionnels, coopératives centrales dans des domaines où l'association des compétences et des moyens techniques disponibles et à acquérir serait de nature à potentialiser les effets des actions menées de manière dispersée (c'est, en particulier, le cas de l'élevage).

10 Les deux chapitres suivants récapitulent, à partir des conclusions des expertises faites sur l'ensemble des services d'appui, quels services peuvent être assez rapidement privatisés selon différentes formules et quels services pourraient être délégués à des organismes professionnels. Ils indiquent également les conditions de faisabilité et les préalables à ces transferts, cependant que les chapitres qui les suivent examinent respectivement les dépenses actuelles et les réformes institutionnelles et réglementaires qui sont à apporter en préalable aux décisions de transfert.

SERVICES TRANSFÉRABLES AU SECTEUR PRIVÉ

11 Les propositions de transfert indiquées ci-après sont, parfois, déjà acquises dans leur principe ; cependant, les conditions réglementaires qui les conditionnent paraissent en partie contradictoires avec les volontés affichées ou les pratiques administratives. On examinera donc, au cas par cas, les services pour lesquels des problèmes de privatisation ou de création d'activités privées peuvent encore se poser.

Éléments du système "Recherche-Vulgarisation-Formation-Conseil"

12 L'assentiment de la quasi totalité des instances consultées porte sur le constat que, en l'état actuel des entreprises de production et de transformation, les activités de recherche restent du ressort de la puissance publique. Il en est de même pour la formation, bien que, dans ce domaine (nous parlons ici de la formation professionnelle et de la formation continue des agriculteurs et promoteurs agricoles), la porte peut être totalement fermée à des initiatives privées ou venant d'organisations professionnelles capables d'inciter des instituts privés à initier des programmes de formation. Il en est de même pour la vulgarisation organisée.

13 En revanche, la fonction et les services du conseil agricole, bien qu'encore embryonnaires, devront être suscitées par des demandes privées vers des prestataires privés. Les règles actuelles imposées à l'exercice de cette profession sont inadéquates ; les conditions d'agrément, celles de l'exercice interdisent pratiquement un développement important de cette activité, dont pourtant plus de 48 % des exploitants agricoles profitent de manière informelle auprès de spécialistes et techniciens, exploitants ou non.

14 Les réformes réglementaires (en fait, de simples aménagements du dispositif actuel) sont énoncées dans le chapitre "aspects institutionnels" ; il paraît aussi utile que, pour cette activité, des organismes professionnels, tels que les chambres d'agriculture, puissent conclure des contrats de mise à disposition -- par exemple au sein de centres de conseil en gestion technique et économique créés dans leur ressort du conseil de spécialistes, qui seront rémunérés selon des barèmes et contrats préconvenus, à charge pour l'organisme prescripteur de répercuter (totalement, partiellement, par facturation à l'acte ou par cotisation mutualiste), les coûts de recours à ces services sur les bénéficiaires.

Protection des végétaux

15 Un renforcement substantiel des services du ministère dans ce domaine est proposé par ailleurs. Des propositions sont faites pour laisser la place à des entreprises privées dans : i) l'expérimentation des pesticides en vue de leur homologation (essais sur champ) ; ii) la conduite d'analyses en laboratoires privés (résidus des pesticides dans les produits de culture et les produits à la vente ; analyses des semences pour certification), sous le contrôle des et après agrément par les services officiels chargés de la surveillance et du contrôle ; iii) conseils et recommandations tech-

THÈME 2 : TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES
 riques aux exploitants (relevant du conseil agricole spécialisé).

16. Un important programme de renforcement des moyens techniques est proposé dans le rapport d'expert correspondant ; le choix est à faire entre : i) laisser à l'initiative privée (à condition qu'elle bénéficie de conditions d'incitation à l'investissement analogues à celles du code) le soin d'initier ces activités, ou, ii) investir dans le cadre du secteur public et, par la suite, mettre en concession ou en rétrocession les immobilisations ainsi acquises ; dans les deux cas, un ajustement est à prévoir, après étude spécifique, des tarifications actuellement pratiquées, qui, apparemment, ne représenteraient que moins de 50 % des coûts réels supportés par les laboratoires et services publics. Les opérations visées par ces transferts, dans la situation d'aujourd'hui, ne représenteraient qu'un chiffre d'affaires potentiel de l'ordre de 400 000 à 500 000 dinars seulement, mais les exigences croissantes en matière de sécurité et de qualité (en particulier les certifications ou labellisations biologiques conformes aux règles internationales minimales) devraient assurer à ces services une progression élevée dans les dix ans à venir.

17. La privatisation ou la libéralisation de ces services nécessitera, en tout état de cause, pour les services restant dans le ressort du service public, un renforcement et une spécialisation vers le contrôle d'organismes privés, l'adoption et la mise à jour des règles s'imposant au commerce international et l'édition de réglementations intérieures en harmonie avec des standards internationaux de plus en plus complexes et dirimants.

Santé animale et hygiène publique

18. Les propositions de transfert au secteur privé touchent deux professions : les vétérinaires de libre pratique et les laboratoires d'analyse. Pour la première, il s'agit d'introduire deux notions fondamentales, celles du **mandat sanitaire** (pour tous les actes de médecine vétérinaire actuellement assurés par les vétérinaires de la fonction publique) et du **mandat hygiénique** (pour la réalisation, sous contrat, des opérations de contrôle d'hygiène des produits et des locaux). En corollaire à l'introduction du premier mandat, trois mesures préalables sont recommandées : i) l'instauration d'un "fonds spécial de santé animale" fonctionnant au profit de ses adhérents volontaires sur le principe du mutualisme, ii) l'autorisation de la pratique de la pharmacie avec possibilité d'importation ou de fabrication locale de médicaments et vaccins génériques d'un coût moindre dispensés par les VLP, et, iii) la définition d'un barème (plafonds) des actes vétérinaires en LF avec, éventuellement, détermination de taux de prise en charge partielle par l'État.

19. La deuxième proposition vise à élargir l'activité de contrôle et d'analyse par l'accréditation de laboratoires privés ; cette mesure suppose, comme il est recommandé, un renforcement des services centraux par la création d'un ou plusieurs laboratoires nationaux de contrôle et par le renforcement ou la création de services chargés de délivrer ces accréditations et de contrôler le respect par les laboratoires privés des règles, déontologies et protocoles édictés.

Qualité des produits et promotion des exportations

20. L'ouverture des frontières et les ambitions de développement et de diversifica

THÈME 2 : TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

tion des exportations de produits agricoles et agro-alimentaires imposent un renforcement — qui, en grande partie, relève de la création *ex nihilo* — de services aptes à certifier la nature, la qualité, l'origine, les circuits de transport, commercialisation et transformation des produits agricoles, **indépendamment et en plus du contrôle et de la certification sanitaire et hygiénique**. Si l'édiction des normes et l'adoption des normes imposées de l'extérieur restera du ressort de la puissance publique (INNOPI, Santé publique, centre technique de l'agriculture biologique, ...), il est posé le principe de laisser aux initiatives privées le soin de développer cette activité de services nouvelle, pièce essentielle du relèvement de la valeur ajoutée des productions agricoles, et donc rémunérable par ses bénéficiaires.

21 Comme pour ce qui a été dit plus haut sur la santé animale, l'hygiène publique et la protection phytosanitaire, cette orientation nécessite la création et/ou le renforcement des services publics chargés de contrôler et d'accréditer les organismes de certification et les laboratoires privés, elle requiert également que les créations de ces services privés bénéficie des avantages du code d'incitation aux investissements et, pour certains, des privilèges accordés aux investissements orientés vers la protection de l'environnement — au sens large du terme.

Commercialisation des produits agricoles

22 Deux produits de l'activité agricole restent encore entre les mains des pouvoirs publics pour ce qui est de la mise sur les marchés intérieur ou extérieur : les céréales et, partiellement, l'huile d'olive. Tous les autres produits de l'agriculture passent par des circuits privés, sinon libres, même si tel l'annexe 1 sur les conditions du commerce) de larges espaces de libéralisation et de mise en concurrence réelle sont encore à explorer.

23 Pour l'huile d'olive, l'activité de l'ONH est devenue marginale par rapport à celle qu'il avait au titre de son monopole antérieur à 1993 : elle s'exerce sur un marché restreint, celui des quotas préférentiels d'exportation à destination de l'Europe, et n'interfère pas avec l'activité des collecteurs et exportateurs privés, qui ont pris la plus large part du marché, premier dans l'exportation de produits agro-alimentaires. Il est proposé de dissocier formellement (ceci est fait de manière purement comptable et financière) les deux activités de cet office — collecte et exportation d'huile d'olive, importation en monopole des huiles de graine — et de privatiser la première, comme c'est en cours dans l'industrie.

24 Le troisième rôle de l'ONH qui assure l'achat des quantités non prises par les collecteurs privés (intervention avec prix plancher garanti) est une délégation manifeste de la puissance publique pour résorber les surplus de production en année abondante. Cette mission est analogue à celle du GIL pour la pomme de terre (soutien des cours et régulation des écoulements) et c'est sans doute dans cette voie qu'il faudra réorienter la mission et le statut propres à cette fonction, avec comme objectif à terme de laisser aux privés les opérations techniques et de ne garder que la fonction d'intervention financière sous mandat de l'Etat.

25 La privatisation de la collecte, du stockage et de la vente aux transformateurs de céréales (blé dur et blé tendre), engagée dès 1990, s'est révélée décevante et se trouve même en retrait aujourd'hui par rapport au milieu des années 90 (désistement de la

THEME 2: TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

(CNS). La restructuration financière des comptes de l'OC et des coopératives centrales travaillant par délégation de l'OC est en cours depuis 1996 ; les intentions de délester l'office, à plus ou moins longue échéance, de ses activités non stratégiques est claire ; elle se heurte aux modes et aux barèmes de rémunération de la rétrocession et du stockage, apparemment insuffisants pour assurer une marge nette positive, susceptible d'intéresser le secteur privé.

28 Les études actuellement en cours devraient éclairer cette question, au moins sur le plan des rentabilités potentielles des trois grands acteurs de collecte et de stockage ; il nous semble que la réflexion, pour permettre durablement l'intervention du secteur privé et coopératif (au sens vrai du terme, ce qui n'est pas le cas des deux centrales actuelles), devrait porter sur la manière de continuer à subventionner la céréaliculture (au produit, via la CCG, ou — ce qui serait un changement majeur — au revenu des exploitations travaillant en régime marginal de rentabilité). En attendant, il serait imprudent de miser sur un développement à court terme de l'activité privée dans ce domaine.

SERVICES À DÉLÉGUER AUX ORGANISMES PROFESSIONNELS

Vulgarisation

27 L'option présentée est complémentaire et substitutive de celle qui a présidé à transfert à l'UTAP des services de vulgarisation dans six délégations (projet précédent) ; la recommandation est, pour le long terme, et si l'évaluation des effets du transfert actuel est positive, de s'appuyer sur les chambres d'agriculture renouvées renforcées, et éventuellement, multipliées. Statutairement, et agissant à titre de fédérateurs régionaux des exploitants, propriétaires, associations et groupements agricoles, ce rôle rentre dans les attributions naturelles des chambres. À court terme le rôle des chambres pourra, en fonction de leurs moyens, se limiter à la promotion des groupements d'exploitants autour d'une demande de vulgarisation ou de conseil spécifiques à un projet commun.

28 Il s'agira là, comme aujourd'hui avec l'UTAP, d'une **délégation de mandat** pour des activités d'utilité générale, assortie d'un engagement contractuel de mise à disposition de moyens, d'une part, et de respect d'un programme minimum adaptable, d'autre part. La conception technique des programmes et outils de vulgarisation ne serait pas entièrement déléguée, l'AVFA, intervenant comme traducteur des orientations politiques stratégiques, se réservant de fixer le cadre d'exercice du mandat ; seuls des ajustements régionaux, en fonction des besoins exprimés par les bénéficiaires — l'UTAP, bien implantée et chargée de la défense des intérêts et de la promotion des exploitants agricoles, devrait avoir un rôle majeur en ce sens — pourraient moduler la consistance, l'étendue et la durée des actions. La condition première de ce transfert est, comme on l'expose plus loin, le renforcement des structures de gestion et d'encadrement des chambres d'agriculture.

Formation professionnelle

29 L'hypothèse de transférer aux organismes professionnels la gestion et l'exécution des programmes de formation n'est pas encore d'actualité. Les centres de formation, quels que soient leur statut, leur nombre et leur spécialisation, devraient rester des établissements rattachés, sous tutelle directe de l'AVFA. Le transfert aux organismes professionnels, qu'ils soient régionaux (CA) ou sectoriels (GIP) serait limité, en partie, à la prescription, à la conception et à la contractualisation de programmes adaptés à des besoins spécifiques dont ils seront les "rassembleurs". Cette démarche participative et évolutive suppose la mise au point de nouvelles procédures pour, en amont, permettre à l'AVFA de concevoir, réaliser et éditer les outils de formation adaptés et, aux établissements d'enseignement, de mettre en place les cycles de formation et de recyclage de formateurs de formateurs.

30 Un aspect subsidiaire de cette délégation partielle contractualisée est de permettre plus aisément de faire appel à des compétences qui existent, par exemple, au sein d'organismes professionnels tels que les GIP (aspects techniques et sectoriels) pour que leurs cadres participent à ces formations en utilisant les locaux et moyens techniques des CFA.

RENFORCEMENT DES ORGANISMES PROFESSIONNELS

31 Ce qu'il est convenu d'appeler les structures professionnelles de base (c'est-à-dire au niveau local) seraient actuellement au nombre de 3 000 environ et toucheraient environ 20 % des exploitants. Mais il faut considérer que plus de 70 % de ces structures sont des AIC hydrauliques (devenues depuis peu des GIC) chargées de gérer (exploitation, maintenance ordinaire, recouvrement des cotisations et/ou ventes) des infrastructures publiques restant propriété de l'État ; de plus, le nombre d'adhérents est imposé par la localisation et l'étendue de ces infrastructures et la constitution en GIC est obligatoire pour l'ensemble des bénéficiaires, dès la conception du projet (pour les GIC en grands périmètres, encore en gestation, la constitution est elle aussi contrainte par des considérations techniques).

32 Les autres structures de base considérées sont les coopératives agricoles de service (au nombre de 200 environ), à but lucratif et soumises aux dispositions du Code du commerce, qui ne peuvent pas à proprement parler être considérées comme organisations professionnelles, étant une des formes d'exercice d'une activité économique, comme toute société ou mutuelle, ou entreprise individuelle. Les AFIC pour la gestion des forêts sont en développement, mais en nombre encore très restreint, de même que les groupements pour la gestion des aménagements de conservation des eaux et des sols. L'effectif le plus important reste celui des comités locaux de développement, mis en place essentiellement dans le cadre des actions de l'Odesypano.

33 A part la transformation statutaire progressive d'une partie de ces structures, on n'a pas encore identifié de manière nette des tentatives de création volontaire de groupements de développement agricole autour d'autres activités telles, par exemple, la vulgarisation, la commercialisation, la transformation et la promotion d'un produit, ... Les objectifs affichés, pour l'ensemble des structures de base, sont de faire passer leur taux de pénétration de 20 à 50 %, avec un effort particulier vers les régions de l'intérieur. Ceci suppose un important dispositif de publicité, de "vulgarisation institutionnelle", d'identification des initiatives prometteuses, de conseil à la création et, enfin, de formation des gestionnaires.

34 Pour des associations, coopératives, comités, ... existants, le ministère va mettre bientôt en place, et pour trois années, une assistance technique sur huit gouvernorats, qui, pour un peu moins de un million de dinars, aidera près de deux cents structures de base à améliorer leur gestion et à diversifier leurs activités. ceci montre l'importance des moyens humains et financiers qu'il faudra consacrer, en outre, à l'assistance à la mise en place de nouvelles structures, dans l'objectif cité ci-dessus d'une multiplication par deux et demi. Nous estimons que ceci ne sera possible et véritablement efficace que si les services publics s'appuient sur les organisations professionnelles représentatives de ces groupements et exploitants, telles que chambres d'agriculture au niveau régional (c'est leur vocation principale) et groupements interprofessionnels pour la promotion des groupements spécialisés dans des activités propres à telle ou telle filière ou produit.

35 Les orientations dégagées par les expertises de chaque grande catégorie de ser-

THEME 2 TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVE ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

VICES mettent l'accent sur un transfert important vers les chambres d'agriculture (appui, conseil, vulgarisation, encadrement des organisations agricoles au niveau local et régional) et des groupements interprofessionnels (appui, promotion, organisation des filières). Le deuxième axe de développement des organisations agricoles déjà cité, est la création de groupements de développement agricole qui, dans un premier stade, seront essentiellement les reconversions des associations d'intérêt collectif (eau, forêt, ...) et devraient, graduellement, élargir leurs champs d'intervention à d'autres activités que celles de la gestion et de la maintenance des infrastructures et aménagements créés par l'État.

36. S'agissant des chambres d'agriculture, la faiblesse de leurs moyens actuels (tant en personnel qu'en ressources financières) ne les met pas en situation d'intervenir dans les domaines que l'on recommande de leur transférer. Leur efficacité et leur rayonnement sur le monde agricole fait l'objet de deux hypothèses qui sont proposées dans les conclusions de l'étude : soit les garder au nombre actuel de trois, soit "calquer" leur aire d'intervention sur les grandes régions agricoles, c'est-à-dire les faire passer à 6 ou 7. Dans les deux scénarios, il leur est recommandé de déployer des représentations au niveau de chaque gouvernorat, pour un rapprochement des bénéficiaires de leurs services et des administrations de l'agriculture.

37. Pour le court terme, le développement de leurs actions vers la promotion des groupements de base à vocation agricole (hors AIC, Afic, ...) pourrait être engagé, soit par des contrats de mission sur une ou plusieurs années avec des experts, soit par le détachement, avec possibilité de recrutement définitif, de fonctionnaires du ministère. Le financement de ces actions devrait être trouvé, en partie sur des projets à financement bilatéral ou multilatéral (pour les premières initiatives), soit sur les budgets nationaux (cas des détachements et transferts), mais, à terme, devra devenir permanent, quand les activités et les services fournis par les chambres iront au delà de la simple promotion à la création.

38. Pour les GIP, il semble que les options qui devraient être retenues en conclusion de l'étude en cours (GIP et CI) vont vers l'élargissement de leur champ d'activité et leur regroupement par grandes filières : élevage, pêche (c'est déjà le cas), productions maraîchères et fruitières, pour créer un effet de "masse" et leur permettre d'assimiler plus facilement les moyens techniques et humains transférés ou à acquérir. Il semble également probable, comme c'est le cas déjà du GII, pour la pomme de terre, que les GIP devront progressivement abandonner les interventions directes, telles qu'achat, distribution, stockage, transport, ... au profit du secteur privé ou coopératif pour réorienter leur action vers la promotion et l'organisation des filières.

39. À court comme à moyen termes, les ressources financières actuelles de ces deux types d'institutions (chambres et GIP) sont notoirement insuffisantes pour garantir un fonctionnement efficace ; de même, la création de nouveaux groupements de développement agricole autour d'une ou plusieurs missions va nécessiter une mise de fonds initiale pour l'établissement de leurs projets, en attendant que leurs recettes dégagées les rende financièrement autonomes (cotisations des adhérents, ventes d'eau, de services, rémunération par l'État de contrats d'entretien, ...)

THEME 2. TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVE ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES
 ASPECTS REGLEMENTAIRES ET JURIDIQUES

L'application des résultats de la recherche agricole

40) Le service de la recherche agricole continue à être assuré par l'Etat. Cependant l'application des résultats de la recherche peut être confiée à des centres techniques. L'institution et la promotion de cette nouvelle structure découle du même souci d'encadrement des professionnels du secteur agricole et de pêche et de création de relais permettant de faciliter le désengagement de l'Etat et une participation accrue de la profession.

41) Contrairement aux autres structures d'encadrement, les centres techniques sont très récents puisque leur institution, dans le secteur agricole, date de 1996 et ils sont, dans leur esprit, empruntés du secteur industriel. Ils sont régis par la loi n° 96-4 du 19 janvier 1996 et les statuts type approuvés par le décret n° 96-2243 du 18 novembre 1996. On note une très forte ressemblance de ces organismes avec les groupements interprofessionnels du point de vue de leur forme statutaire, de leur organisation, du régime juridique auquel ils sont soumis et des contrôles qui s'exercent sur eux. Seules les missions assignées à l'un et à l'autre de ces organismes les distinguent de manière nette et précise. La mission de ces deux organismes est multiforme mais on relève la prédominance de la fonction de promotion de la production, d'assistance en matière de commercialisation et de rationalisation des marchés pour les groupements interprofessionnels et la prééminence de la fonction d'adaptation des résultats de la recherche aux besoins des producteurs et des structures professionnelles, de diffusion de ces résultats et des techniques de production les plus efficaces et l'encadrement technique et économique des producteurs pour les centres techniques.

42) La loi précise les missions générales des centres techniques tout en laissant la latitude aux statuts de fixer, pour chaque centre, toutes autres missions spécifiques visant le développement du secteur agricole. Les centres techniques sont qualifiés de "personnes morales d'intérêt économique public, dotées de la personnalité civile et de l'autonomie financière". Ils obéissent à un régime juridique hybride constitué d'un mélange de règles de droit public et de règles de droit privé qui en fait une institution très originale échappant aux catégories juridiques classiques.

43) D'un côté l'institution est créée par arrêté ministériel ; ses statuts doivent être conformes aux statuts-type fixés par décret ; elle n'est pas dotée de capital social et son activité n'est pas génératrice de distribution de bénéfices. Mais, d'un autre côté, elle est soumise au code du commerce, aux formalités d'inscription au registre de commerce et sa comptabilité est tenue en la forme commerciale. Les textes cités précisent les conditions de création, l'organisation et le fonctionnement des centres techniques et les contrôles qui s'exercent sur eux.

Création

44) La loi précise que le centre technique est créé par arrêté du ministre de l'agriculture à l'initiative des organismes et des organisations regroupant les personnes physiques et morales ayant la qualité de producteur, de transformateur, de conditionneur, d'exportateur de produits agricoles et de pêche ou de produits agro-alimentaires ainsi que les groupements interprofessionnels, les établissements et les

THÈME 2. TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

entreprises publiques exerçant dans le domaine de développement de la recherche et de la vulgarisation agricole. Ces mêmes personnes et organismes peuvent adhérer aux centres techniques et bénéficier de leurs services.

45 On remarque que l'exigence de création du centre technique par arrêté du ministre de l'agriculture prévue par l'article 2 de la loi semble futile. Cette intervention de l'autorité administrative ne fait que compliquer et alourdir la procédure de création. Cette disposition fait en réalité double emploi avec l'alinéa 2 de l'article 4 de la loi qui dispose que "les missions spécifiques de chaque centre ainsi que son organisation administrative et financière et les modalités de son contrôle sont fixées par des statuts approuvés par arrêté du ministre de l'agriculture".

46 Cette approbation du statut particulier du centre prononcée par arrêté du ministre de l'agriculture constitue, en fait, l'acte de naissance du centre considéré. Mais au delà de cette imprécision rédactionnelle, ne serait-il pas plus judicieux de simplifier la création du centre technique en remplaçant l'arrêté du ministre de l'agriculture par une simple procédure d'information de l'administration qui aura la tâche de vérifier la conformité des statuts du centre à créer aux statuts-type des centres techniques ?

47 On relève aussi que l'article 2 de la loi tel qu'il est rédigé semble exclure les personnes physiques de prendre l'initiative de créer un centre technique puisque cette création ne peut avoir lieu qu'à l'initiative des organismes et des organisations comprenant les personnes citées à l'article premier. Cette exclusion est regrettable dans la mesure où les personnes physiques représentent la majeure partie des exploitants agricoles et ont un intérêt direct à susciter la création du centre technique.

Organisation et fonctionnement

48 L'organisation est fondée sur le principe de la cohabitation de la puissance publique et des structures professionnelles. Le centre technique est administré un conseil d'administration dont la composition est mixte puisqu'il regroupe des représentants de l'administration et des représentants des organisations et des structures professionnelles.

49 Un président élu dirige le conseil et représente le centre en justice. Il veille à la bonne marche du centre technique, à la défense de ses intérêts moraux et matériels et à la réalisation des options arrêtées par le conseil. Il est assisté par un directeur général qui assure la gestion administrative, financière et technique du centre. Le directeur général est désigné par le conseil d'administration après accord du ministre de l'agriculture.

50 Notons que la représentation de l'administration n'a pas pour mobile seule d'assurer le contrôle de l'institution mais vise également l'orientation et l'augmentation de l'efficacité scientifique de son action. En effet, à côté du représentant du ministère de l'agriculture et du représentant du ministère des finances, siègent au sein du conseil des représentants de structures administratives ayant la charge de veiller au développement de la recherche et la valorisation de ses résultats que ce soit le Secrétariat d'État chargé de la recherche scientifique et de la technologie, l'Institut de recherche et d'enseignement supérieur agricole et l'agence de vulgarisation.

THÈME 2 : TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES
et de formation agricole.

51 Mais il y a lieu de relever que les statuts-type des centres techniques précisent que les fonctions d'administrateur sont gratuites. Les membres des conseils d'administration ne peuvent avoir droit qu'au remboursement "des frais nécessités par l'exercice de leurs fonctions" ce qui désigne, en fait, les frais de déplacement et de séjour à l'occasion des réunions du conseil. Ce remboursement ne peut se faire, d'ailleurs, que sur demande et aux taux fixés par la législation et la réglementation en vigueur.

52 Cette gratuité risque d'affecter la qualité du travail du conseil dont les membres ne sont pas suffisamment motivés. Ceci est d'autant plus inquiétant que les conseils d'administration assurent des fonctions d'impulsion et de contrôle considérables. Le fonctionnement est assuré par les organes dirigeants du centre technique qui sont le conseil d'administration, le Président du conseil et le directeur général, mais ce fonctionnement est soumis à un contrôle étroit de la part du ministre de l'agriculture.

53 Nombre de décisions ne peuvent être prises ou ne deviennent exécutoires qu'après l'approbation du ministre de l'agriculture dont notamment le budget prévisionnel du centre, tout programme de transfert de progrès technique et de vulgarisation, les mesures prises à l'encontre d'un adhérent non respectueux de ses obligations envers le centre, la désignation du directeur général et la cessation de ses fonctions.

54 Cette procédure d'approbation préalable, outre les lenteurs et les retards qu'elle engendre, constitue une limite sérieuse à l'autonomie de gestion de l'institution et s'accommode difficilement avec son statut juridique et sa mission ainsi qu'avec les principes de gestion largement inspirés du droit privé. Pour cela, il est proposé d'éliminer ou du moins de limiter à l'extrême les cas où l'approbation de l'autorité de tutelle est indispensable et de la remplacer par une simple procédure d'information et de contrôle à posteriori.

La tutelle et le contrôle

55 Le centre technique est soumis à la tutelle du ministre de l'agriculture et au contrôle du ministre des finances. Le régime de tutelle institué par la loi du 19 janvier 1996 et de décret du 18 novembre 1996 approuvant les statuts-type des centres techniques est comparable au régime de tutelle des entreprises publiques, mais avec quelques atténuations.

56 Les documents les plus importants relatifs à la gestion administrative et financière de l'institution : budget prévisionnel, procès verbaux des réunions du conseil d'administration, bilan et comptes de gestion et de résultats, état de la situation financière arrêté à la fin de chaque mois et rapport de certification légale des comptes doivent être adressés aux ministres de l'agriculture et des finances. Les autorités de tutelle et de contrôle peuvent aussi effectuer toute vérification de la comptabilité du centre technique dont le président est tenu de produire, à leur demande, la comptabilité et tous les documents justificatifs nécessaires.

57 Le ministre de l'agriculture dispose de toute une panoplie de mesures et de

THÈME 2 : TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

sanctions pour réprimer toute violation des dispositions législatives, réglementaires ou statutaires et toute déviation. Il peut, à cet effet, prononcer la dissolution du conseil d'administration et le remplacer par une commission administrative provisoire ou par une commission provisoire de gestion dont le mandat n'est pas limité dans le temps. Il peut même prononcer la dissolution d'office du centre pour les mêmes raisons et au cas où ces mesures s'avèrent inefficaces.

58 Le ministre de l'agriculture peut également prononcer la dissolution du centre sur proposition du conseil d'administration ou d'office en cas de violation grave des dispositions légales ou statutaires ou si l'intérêt du secteur l'exige. Cette dissolution d'office apparaît comme une atteinte grave à l'autonomie de l'institution d'autant plus que les raisons qui peuvent être invoquées sont vagues et non précises ce qui donne une grande liberté d'appréciation de l'administration. C'est pourquoi il est proposé de revoir les textes sur ce point et de ne prévoir la dissolution qu'en cas de demande émanant du conseil d'administration ou d'une partie des adhérents au centre technique.

Les chambres d'agriculture et la vulgarisation

59 Le service de la vulgarisation est actuellement assuré par l'État via l'AVFA. L'orientation est de transférer ce service, tout en préservant son caractère public, aux chambres d'agriculture. La question qui se pose, des lors, est de savoir si ces institutions sont prêtes et aptes de par leur statut, leur mode d'organisation et de fonctionnement et les moyens dont elles disposent à prendre en charge et à accomplir de manière efficace cette fonction.

60 L'institution des chambres d'agriculture est récente en Tunisie. Elle date de 1988. La loi n° 88/27 du 25 avril 1988 a institué 3 chambres qui couvrent l'ensemble du territoire :

- La chambre d'agriculture du Nord
- La chambre d'agriculture du Centre
- La chambre d'agriculture du Sud.

La loi précise dans son article 2 que les chambres d'agriculture ont la forme d'établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

61 Ces chambres sont représentatives puisqu'elles sont constituées de membres élus par un collège électoral groupant les propriétaires et exploitants agricoles, les armateurs, les pêcheurs et les aquaculteurs ainsi que les groupements et les entreprises agricoles ou de pêche légalement constitués. Ce caractère représentatif et cette large représentativité des diverses catégories des professionnels du secteur constituent, en principe, un facteur positif favorisant l'efficacité de l'action de ces chambres puisqu'il augmente l'audience de ces institutions auprès de leurs adhérents.

62 Les chambres sont investies d'une double mission : une mission consultative et une mission d'intervention. La mission consultative consiste à donner des avis aux autorités publiques et à formuler des suggestions visant à assurer le développement du secteur de l'agriculture et de la pêche. Au titre de leur rôle d'intervention, les

THÈME 2 : TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

chambres d'agriculture concourent à la promotion du secteur agricole et de pêche et contribuent à la vulgarisation des méthodes techniques et économiques modernes et la diffusion des informations utiles permettant d'améliorer la production.

63 Il y a lieu de préciser que jusqu'ici les chambres ne sont pas parvenues à jouer un rôle actif et que les fonctions à caractère technique économique et social sont demeurées sans effet pratique par rapport aux fonctions représentatives et consultatives des chambres. Cette situation est vraisemblablement due à la confusion de son rôle avec celui de l'U.T.A.P. Il est d'ailleurs important de relever la similitude et la ressemblance frappante des missions confiées aux chambres d'agriculture, à l'U.T.A.P et aux groupement interprofessionnels.

64 Mais l'orientation des chambres vers ces fonctions d'intervention et la dynamisation de leur rôle exigent normalement une révision de leur répartition territoriale et une amélioration des conditions de fonctionnement.

Le déploiement territorial des chambres

65 La réorganisation proposée consiste à revoir le nombre des chambres et à créer des représentations régionales pour permettre une meilleure couverture du territoire national. Le nombre actuel des chambres paraît insuffisant eu égard à l'importance du rôle futur qui leur sera dévolu. Actuellement le champ d'intervention des 3 chambres est trop large dans la mesure où il couvre, pour chacune, pas moins de 6 gouvernorats. Ces entités ont une sphère géographique d'intervention très étendue ce qui retient sur la qualité et l'efficacité de leur intervention. Le service de la vulgarisation exige une présence sur le terrain et un encadrement rapproché des bénéficiaires du service.

66 Pour cela il serait possible d'adopter un découpage géographique qui s'adapte mieux avec la nouvelle fonction et de reconsidérer les limites territoriales de chaque chambre en scindant le champ d'intervention de chacune des chambres existantes en deux zones :

- Nord-Est / Nord-Ouest pour le Nord ;
- Centre-Est / Centre-Ouest pour le centre ;
- Sud-Est / Sud-Ouest pour le Sud.

Ceci se traduirait sur le plan institutionnel par la création de 3 chambres d'agriculture supplémentaires pour couvrir l'ensemble des régions du pays.

67 Mais cette couverture territoriale plus rapprochée n'est pas suffisante. Il conviendrait aussi de permettre à chaque chambre de créer des antennes régionales. Cette représentation qui devrait se situer, au moins, au niveau du gouvernorat permettra aux chambres de se rapprocher davantage des exploitants agricoles et de mener avec efficacité le service de la vulgarisation qui devrait s'appuyer sur un réseau dense de diffusion des informations. Il est tout indiqué, nous semble-t-il, de compléter ce schéma de structuration par la création d'un organe national de coordination regroupant toutes les chambres d'agriculture du pays. Une sorte de conseil national des chambres d'agriculture.

Le fonctionnement des chambres

THÈME 2 : TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

68 Les chambres d'agriculture constituent une formule institutionnelle originale. Elles sont qualifiées d'établissement public par le législateur mais cet établissement public est de type particulier. Il ne peut être classé ni dans la catégorie des établissements publics administratifs ni dans celle des établissements publics non administratifs. Il présente beaucoup de spécificités par rapport à ces deux catégories d'établissements publics consacrées par les textes. Ces spécificités concernent, outre le mode de désignation des membres et des dirigeants, le mode de gestion et de tutelle.

69 D'après les textes qui les régissent et en comparaison avec les autres établissements publics, les chambres jouissent d'une large autonomie de gestion. L'examen du régime juridique applicable aux chambres tant au plan administratif qu'au plan financier et comptable laisse apparaître des points communs et des ressemblances avec le régime juridique des établissements publics non administratif (EPNA) et plus particulièrement les EPNA considérés comme entreprises publiques.

70 Les chambres d'agriculture sont soumises au régime juridique régissant les entreprises publiques mais avec des aménagements importants. Au plan administratif, la chambre d'agriculture est constituée de deux organes délibérants : la chambre qui se réunit en séance plénière, et le bureau qui constitue une formation restreinte. L'organe d'exécution est le Président qui représente la chambre, convoque les membres à toutes les réunions, établit l'ordre du jour des délibérations et préside et dirige les débats.

71 Un directeur général, désigné par le bureau, après avis du ministre de l'agriculture, assure la gestion administrative, financière et technique de la chambre. Il reçoit à cet effet, délégation des pouvoirs nécessaires pour assurer ses fonctions dans des conditions normales. Il a autorité sur l'ensemble du personnel de la chambre qu'il administre, recrute ou révoque et nomme à tous les emplois conformément au statut du personnel de la chambre. Ce schéma d'organisation administrative ne se démarque pas des schémas classiques d'organisation des institutions similaires.

72 On remarque toutefois qu'il conviendrait de dégager le Président des actes de gestion courante tel que l'ordonnancement des dépenses qui peuvent être assurés par le directeur général et de prévoir la mise en place de structures administratives qui prendront en charge les multiples tâches qui seront engendrées par les nouvelles fonctions des chambres et notamment une unité administrative et financière et une unité technique.

73 On relève aussi la mention explicite du statut du personnel des chambres qui représente un facteur de motivation de ce personnel et un indicateur d'indépendance et d'autonomie des chambres vis à vis des autorités de tutelle. Mais, précisons le, aucun statut n'a encore vu le jour et il est recommandé d'œuvrer à son élaboration et sa mise en application pour permettre aux chambres de se doter du personnel suffisamment qualifié et compétent pour mener à bien les missions projetées.

74 On signale enfin que les chambres ont tous les attributs de la capacité juridique en ce sens qu'elles peuvent, par l'intermédiaire de leurs organes de direction et d'administration, prendre des actes, passer des contrats et ester en justice sans se référer systématiquement à l'autorité de tutelle.

THÈME 2: TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

75 Au plan financier, la chambre est dotée d'un budget propre établi par les soins de ses organes et, une fois approuvé par le ministre de l'agriculture, exécuté par eux conformément aux règles de la comptabilité commerciale. Sur ce plan, les chambres d'agriculture bénéficient aussi d'une part d'autonomie non négligeable et d'une souplesse de gestion considérable. Leur situation est incomparable avec celle des établissements publics administratifs qui ont un budget rattaché pour ordre au budget de l'État, élaboré en étroite collaboration avec les autorités de tutelle et exécuté selon les règles de la comptabilité publique marquées par une rigidité et un formalisme excessifs et dont les dépenses ne peuvent être effectuées qu'après le visa du contrôle des dépenses publiques.

76 L'autonomie financière est garantie aussi par la diversification des ressources qui peuvent provenir des subventions, des prélèvements, des revenus des biens, de rentes ou valeurs possédés par les chambres, des dons et legs et des emprunts. Même la possibilité de recourir à la rémunération des services est prévue par l'article 18 du décret n° 88-1041.

77 Les comptes financiers des chambres sont soumis à une révision annuelle conformément au décret n° 87-529 du 1er avril 1987 fixant les conditions et les modalités de la révision des comptes des établissements publics à caractère industriel et commercial et des sociétés dont le capital est totalement détenu par l'État, sous réserve des dérogations suivantes :

- La désignation du réviseur est effectuée par la chambre d'agriculture ;
- Le rapport sur le contrôle interne et les procédures est adressé au bureau de la chambre ;
- Les rapports sur les états financiers et le rapport spécial sont adressés puis présentés devant la chambre réunie en séance plénière.
- Les états financiers sont établis par le bureau et approuvés par la chambre réunie en séance plénière.

78 Le cadre juridique posé par le décret n° 88-1041 du 6 juin 1988 pour l'organisation financière et comptable des chambres se caractérise par une souplesse remarquable et ressemble, sur plusieurs points, au cadre tracé pour les entreprises publiques tout en allant plus loin dans le sens d'une plus grande responsabilisation des instances dirigeantes des chambres.

79 Le régime financier et comptable applicable aux chambres d'agriculture contient certaines règles perçues comme étant des contraintes et donc autant d'obstacles à une plus grande liberté d'action, mais au plan de la gestion, les chambres constituent au sein du secteur public et même au sein des établissements publics non administratifs et des entreprises publiques, le type d'établissement doté de la plus large autonomie.

80 L'une de ces contraintes et, nous semble-t-il la principale, est celle se rapportant à l'approbation du projet de budget de la chambre par le ministre de l'agriculture. Cette approbation laissée à la discrétion de l'administration, constitue une limite sérieuse à l'autonomie financière de l'institution outre qu'elle pourrait être à l'origine de certaines difficultés pratiques. En effet, les textes ne prévoient pas de solution en cas de non approbation du projet de budget par le ministre de l'agriculture ou en cas d'approbation tardive.

THEME 2 - TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

81 Pour parer à des situations de ce genre, **il est proposé de supprimer purement et simplement la procédure d'approbation** en la remplaçant par une simple formalité d'information du ministre de l'agriculture ou du moins de tempérer le caractère discrétionnaire de cette approbation en prenant le soin d'énumérer les cas où le ministre est en droit de refuser l'approbation et ce au cas où le budget n'est pas en équilibre réel ou en cas de non respect d'une ventilation des crédits ou encore en cas de non inscription d'une dépense obligatoire. Dans ces cas le ministre de l'agriculture peut demander une seconde délibération. Il est recommandé aussi de fixer à l'administration un délai (1 ou 2 mois) pour se prononcer et qu'au delà de ce délai le silence de l'administration vaut approbation tacite.

82 Remarquons enfin que l'autonomie financière d'une institution devrait s'analyser en termes économiques plutôt qu'en termes juridiques ce qui signifie que cette autonomie consiste principalement dans la capacité pour une institution à exister et à fonctionner en disposant, pour principales ressources, de ses ressources financières propres. Or compte-tenu de la dépendance structurelle des chambres d'agriculture des subventions étatiques, l'autonomie concédée sur le plan juridique ne pourrait avoir une signification réelle qu'en cas d'autonomie de financement. La solution à terme serait d'inciter les chambres à diversifier réellement leur financement en augmentant la part des ressources propres si l'on veut doter de la consistance à l'autonomie de ces entités.

83 La tutelle qui pèse sur les chambres d'agriculture n'est pas très lourde. Elle est nettement moins contraignante que celle exercée sur les autres catégories d'établissements publics (EPA / EPNA) et même, au sein de cette dernière catégorie, la sous-catégorie des entreprises publiques. Cette tutelle, contrairement aux contrôles pesant sur les entreprises publiques, est une tutelle fonctionnelle puisqu'elle s'exerce uniquement sur les actes. Les personnes échappent à cette tutelle puisqu'ils sont élus conformément à la réglementation régissant les chambres d'agriculture sous réserve de la désignation du directeur général qui exige l'avis du ministre de l'agriculture. Mais, convient-il de le préciser, le directeur général s'occupe de la gestion administrative, financière et technique de la chambre et exerce ses activités sous la direction et le contrôle du Président de la chambre et du bureau qui sont élus.

84 Cette tutelle à caractère fonctionnel se manifeste à divers stades et s'exerce selon des modes différents. Le mode le plus rigoureux est certes, l'approbation. Mais cette approbation, relève-t-on, ne concerne que les actes les plus importants de la gestion en l'occurrence le projet de budget, les modifications apportées au budget en cours d'exercice, le règlement intérieur et le statut du personnel. D'autres actes ou décisions sont soumis à une simple procédure d'information, l'acte pris par la chambre est transmis, pour information, au ministre de l'agriculture et parfois transmis également au ministre des finances et au ministre du développement économique. La représentation des autorités de tutelle au sein des organes de délibération est prévue par l'article 14 du décret n° 88-1041 qui dispose que "les représentants des ministres des finances, du développement économique et de l'agriculture assistent de plein droit aux séances et sont entendus chaque fois qu'ils le demandent".

85 La chambre est autorisée à adresser directement des correspondances aux administrations publiques sans que les correspondances ne transitent par les services de

THÈME 2. TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

l'autorité de tutelle à charge simplement d'adresser au ministre de l'agriculture des copies des correspondances qui posent une question de principe. Les chambres d'agriculture bénéficient donc d'un régime de tutelle qui leur garantit une bonne part d'autonomie vis-à-vis de l'autorité étatique chargée d'exercer cette tutelle. Il importe toutefois d'observer, à ce propos, que l'hypothèse de dissolution de la chambre d'agriculture par décret prévue à l'article 25 du décret du 6 juin 1988 constitue une limite sérieuse à cette autonomie et risque de la compromettre dans la pratique. Il est donc proposé de prendre les dispositions utiles en vue d'écarter cette hypothèse et l'enlever du texte ou du moins d'atténuer son effet en limitant le recours à cette sanction à des hypothèses extrêmes si l'on veut maintenir la logique d'autonomie de ces institutions consacrée par les textes et les responsabiliser de manière réelle.

Le transfert des services de formation professionnelle

86. Le service de la formation professionnelle est assuré actuellement par l'État par le biais de l'Agence de la Vulgarisation et de la Formation Agricole (AVEA). L'orientation future est de transmettre l'activité c'est à dire la définition des programmes et des besoins essentiellement à la profession. La question qui se pose dès lors est de savoir si le mode actuel d'organisation et de fonctionnement des structures publiques qui assurent cette activité permet d'opérer ce transfert ; sinon quels aménagements faut-il apporter pour permettre et faciliter ce transfert ?

87. La formation professionnelle dans le secteur de l'agriculture et de la pêche est confiée à l'Agence de la Vulgarisation et de la Formation Agricole qui constitue un établissement public à caractère administratif doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière et relevant de la tutelle administrative et financière du ministère de l'agriculture.

88. La mission de l'institution telle que définie par la loi est la suivante :

- contribuer à la conception et à la mise en œuvre de la politique nationale en matière de vulgarisation et de formation professionnelle dans le secteur de l'agriculture et de la pêche conformément aux orientations des plans de développement ;
- veiller à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des programmes de vulgarisation et de formation professionnelle dans le secteur de l'agriculture et de la pêche arrêtés d'un commun accord avec les structures administratives et les établissements qui s'occupent de la recherche, de l'enseignement, de la production et de la commercialisation ;
- veiller à assurer la coordination et la complémentarité entre les établissements de formation professionnelle dans le secteur de l'agriculture et de la pêche ;
- œuvrer à coordonner les systèmes de vulgarisation mis en œuvre par les commissariats régionaux au développement agricole et assister ces commissariats dans la réalisation de leurs programmes de vulgarisation par l'appui pédagogique et logistique ;
- veiller à la production et à la diffusion des documents techniques écrits et audiovisuels de vulgarisation ;
- veiller à l'élaboration des programmes de formation professionnelle pour les agriculteurs, les armateurs, les pêcheurs et pour la main d'œuvre agricole et au

THÈME 2. TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

- recyclage des vulgarisateurs, des techniciens et des personnels chargés de leur encadrement ;
- assister les agriculteurs, les amateurs, les pêcheurs et l'organisation professionnelle concernée à entreprendre les actions de vulgarisation et à promouvoir les structures professionnelles ;
- entreprendre toute étude ou action de nature à promouvoir la vulgarisation et la formation professionnelle dans le secteur de l'agriculture et de la pêche et proposer à cet effet toute mesure à l'autorité de tutelle ;

Et d'une façon générale, elle exécute toute mission qui lui est confiée par l'autorité de tutelle et rentrant dans le cadre de ses attributions.

89 Une réforme a été entreprise en 1999 (loi n° 99-31 du 5 avril 1999 portant modification de la loi n° 90-73 du 30 juillet 1990 portant création de l'agence de la vulgarisation et de la formation agricoles) en vue d'intégrer le secteur de la pêche dans le domaine de compétence de l'agence et de personnaliser les centres de formation professionnelle agricole qui ont fonctionné jusqu'ici comme des services internes à l'agence en leur donnant la qualité d'établissement public. La nouvelle loi a chargé l'agence d'exercer, par délégation du ministre de l'agriculture, la tutelle administrative et financière des établissements de formation professionnelle dans le secteur de l'agriculture et de la pêche et d'assurer également par délégation, les missions découlant de la tutelle conjointe du ministre de l'agriculture et du ministère de la formation professionnelle et de l'emploi sur ces établissements dans les domaines technique et pédagogique.

90 Il importe de signaler qu'à l'occasion de cette réforme, le statut de l'institution n'a pas changé. L'agence demeure un établissement public à caractère administratif avec les conséquences qui en découlent au niveau des principes qui gouvernent sa gestion et sa tutelle. Il aurait été plus opportun de sauter le pas et d'opter pour une formule institutionnelle laissant plus d'autonomie et de responsabilité aux établissements et permettant une souplesse accrue en matière de gestion financière et comptable et une ouverture réelle sur l'environnement d'autant plus que les activités en cause deviennent de plus en plus incompatibles avec un monopole public.

91 Faute de pouvoir opter carrément pour un statut d'E.P.I.C., une formule juridique intermédiaire entre l'E.P.A et l'E.P.N.A aurait pu être adoptée. L'agence prendrait dans ce cas la forme d'un établissement public de type particulier soumis à un régime juridique mixte constitué de règles de droit public et de règles de droit privé. Ce parachage aurait permis aux personnels de garder intacte leur situation statutaire à laquelle ils sont généralement attachés, de conserver le même régime protecteur des biens et de maintenir les prérogatives de puissance publique utiles à l'action de l'institution.

92 L'exemple de ces institutions est fourni par les établissements publics de santé (EPS), formule déjà éprouvée dans le cas des hôpitaux, qui eux aussi, sont prestataires de services à l'intention d'une clientèle privée, sous tutelle étatique. Le choix d'une telle formule aurait conduit à une plus grande souplesse et à une liberté accrue en matière de gestion financière et comptable. Étant donné que la réforme récente a maintenu la forme de l'agence, vraisemblablement pour confirmer le caractère administratif du service public, la réflexion sur les aménagements à préconiser

THÈME 2. TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES
se fera dans le cadre de cette forme statutaire.

93 Rappelons que la gestion administrative et financière des EPA obéit aux dispositions de la loi organique du budget et du code de la comptabilité publique et que ces dispositions ont subi, en 1996, une profonde modification dans le but d'assouplir les règles et les procédures de gestion de ces établissements. Le décret n° 99-2826 du 21 décembre 1999 portant organisation administrative et financière de l'agence de la vulgarisation et de la formation agricoles a intégré certaines de ces innovations.

94 C'est ainsi que l'agence a été dotée d'un budget global comprenant les prévisions de recettes et de dépenses se rattachant à son fonctionnement et à la réalisation de son programme d'investissement. Elle dispose par ailleurs, de ressources diversifiées englobant recettes propres, revenus de biens meubles et immeubles, recettes diverses et occasionnelles, emprunts et dons et legs. L'agence est habilitée à conclure des marchés et elle a été, à cette fin, dotée d'une commission de marchés compétente jusqu'à des seuils appréciables.

95 Il a été aussi prévu que les dépenses de l'agence sont exécutées selon le mode d'engagement provisionnel et qu'un comptable exerçant à plein temps sera affecté auprès de l'établissement. Ces améliorations, quoique nécessaires ne paraissent pas pour autant, suffisantes pour permettre une souplesse réelle, une autonomie optimale et une adaptation facile de l'institution aux exigences de son environnement.

96 L'autorité de tutelle continue à jouer un rôle prépondérant. Son intervention dans le domaine de la gestion administrative et surtout la gestion financière avec la lourdeur et les retards qui s'en suivent sont contraires à la célérité et à l'efficacité recherchées. Pour toutes ces raisons il est recommandé d'approfondir la réforme et d'user au mieux des possibilités offertes par la législation régissant actuellement les EPA.

97 La révision de la loi organique du budget, opérée en 1996, a laissé la latitude aux lois spécifiques régissant chaque établissement public de prévoir des dérogations qui peuvent se justifier soit par la nature de son activité soit par les exigences propres de son milieu. L'article 20 (nouveau) de la loi organique du budget dispose en effet que "les établissements publics ... sont régis par les dispositions de la présente loi organique et par les dispositions du code de la comptabilité publique à l'exception des dérogations prévues par les lois afférentes audits établissements". Sur la base de cette disposition, la loi relative à l'AVFA pourrait prévoir des dérogations susceptibles de doter l'institution d'une plus large autonomie et d'une liberté d'action et de gestion plus grande.

98 Le projet de réforme vise à accroître l'autonomie de l'agence et à concentrer à son niveau l'essentiel des responsabilités administratives et financières. Elle sera le maillon organisationnel fondamental du système et la structure de regroupement des établissements de formation professionnelle dont elle assure la cohérence, la coordination et l'impulsion.

99 L'agence assurera ainsi la pleine responsabilité de son personnel administratif, technique et ouvrier et de son personnel enseignant. Elle sera aussi chargée de l'entretien et de la maintenance des bâtiments et des équipements mis à sa disposition et

THÈME 2. TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

à celle des établissements qui en relèvent

100 Il serait opportun aussi de prévoir une globalisation des subventions accordées par l'État aux établissements de formation professionnelle au niveau de l'agence qui se chargera de répartir ces crédits sur les établissements. Cette répartition tiendra compte du programme d'action de chaque établissement et de la qualité de ses prestations.

101 La tutelle financière déléguée à l'agence ne se limitera pas aux opérations financières d'intérêt mineur mais englobera les attributions reconnues au ministre de tutelle se rapportant aux opérations suivantes :

- modification du budget des établissements en cours d'exercice,
- répartition, par articles, des ressources et des dépenses inscrites au budget de gestion des établissements de formation relevant de l'agence,
- les virements à l'intérieur des budgets de gestion des établissements,
- l'approbation des programmes d'emploi des excédents de recettes constatés à la clôture de la gestion.

102 La personnalisation des centres de formation professionnelle et l'octroi du statut d'établissement public à eux ne sont pas suffisants pour les inciter à entreprendre un rôle plus actif. Il serait plus intéressant d'encourager ces centres à accroître leur ouverture sur l'environnement et les inciter à mobiliser des ressources propres. Ces établissements devraient être habilités à démarcher les professionnels, à conclure des conventions de formation avec eux et à utiliser librement les ressources provenant de ces activités.

103 Pour atteindre cet objectif, il convient d'insérer dans la loi une disposition permettant à l'agence, mais aussi aux établissements de formation qui en relèvent, d'assurer par voie contractuelle, des prestations de services à titre onéreux et de prévoir des modalités de répartition des revenus réalisés dans ce cadre en réservant une partie (30 à 40 %) à l'établissement concerné et le reste des ressources sera distribué sur les agents ayant participé à la réalisation des travaux après la couverture des dépenses découlant de l'exécution du contrat.

104 L'allègement des contraintes administratives et la reconnaissance d'une autonomie opérationnelle permettraient d'attirer des fonds plus importants aux établissements et conduiraient en même temps à rationaliser la gestion des ressources publiques et à motiver davantage les personnels d'enseignement et d'encadrement administratif. Cette formule conduirait naturellement dans le sens d'une plus grande responsabilisation des institutions concernées et d'une décentralisation plus poussée des ressources et des décisions et pourrait engendrer à terme la signature de contrats-programmes entre le ministère de l'agriculture d'une part et l'agence et les établissements relevant de sa tutelle d'autre part.

Le conseil agricole

105 Le conseil agricole a été institué en Tunisie par la loi 98-34 du 23 mai 1998 relative à l'organisation de la profession de conseiller agricole. Depuis la promulgation de cette loi et du décret d'application du 21 septembre 1998 fixant la composition et les modalités de fonctionnement de la commission d'agrément ainsi que les modalités

THÈME 2 - TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

105 D'octroi de l'agrément et des encouragements aux conseillers agricoles, le nombre d'agréments octroyés par l'administration n'a pas dépassé 6 agréments et le nombre total de demandes déposées était de 11.

106 Ce nombre restreint d'autorisations et l'attrait limité vers cette activité s'expliquent, en bonne partie, par le caractère restrictif et sévère des conditions posées par la loi pour exercer la profession de conseiller agricole. La loi établit des conditions d'accès restrictives et s'impose inutilement et de manière exagérée pour régler les rapports entre le conseiller et son client.

*Des conditions d'accès restrictives**L'agrément*

107 La loi exige l'agrément pour pouvoir exercer la profession de conseiller agricole. Cet agrément est accordé par le ministre de l'agriculture après avis d'une commission consultative. L'implication directe du ministre de l'agriculture et des services du ministère dans l'instruction des dossiers et l'octroi de l'agrément ne paraît pas judicieuse et opportune et il serait mieux indiqué de confier cette mission à un organisme de promotion tel que l'APLA qui pourrait être chargée de recevoir le dossier, de l'instruire, de recueillir l'avis de la commission et d'octroyer l'agrément par délégation du ministre de l'agriculture. L'APLA est dotée de structures plus souples pour intervenir et mieux rodées dans l'entretien de rapports avec les promoteurs.

L'expérience de 3 ans

108 La loi exige, d'autre part, une "expérience agricole sur terrain de 3 ans au minimum". Cette condition ne paraît pas opportune et justifiable pour le cas du conseiller agricole en raison du fait qu'elle n'est pas exigée de façon systématique pour des professions similaires et que cette profession de conseiller agricole est censée attirer principalement les diplômés de l'enseignement supérieur en quête d'emploi et qui, dans la majeure partie des cas, ne peuvent remplir cette condition d'ancienneté.

L'interdiction du cumul

109 La loi relative à la profession de conseiller agricole empêche pratiquement le cumul de cette profession avec une autre activité. Ceci découle de la combinaison de deux articles. L'article 2 qui exige l'exercice de cette profession à titre principal et l'article 10 qui interdit le cumul avec "une autre activité susceptible de compromettre le principe d'indépendance nécessaire à l'exercice de la profession".

110 La formulation de l'article 10 de la loi qui annonce le principe de l'interdiction du cumul est faite en termes très généraux donnant une large liberté d'appréciation à l'administration et lui réserve un pouvoir discrétionnaire étendu ce qui risque d'engendrer une interprétation restrictive dans l'application de cette condition.

111 Par ailleurs, les législations spécifiques régissant l'attribution des terres domaniales

THÈME 2. TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

niales aux techniciens agricoles, les bénéficiaires de prêts fonciers et l'exercice des activités de services agricoles interdisent aux techniciens ayant bénéficié de lots domaniaux et aux promoteurs des sociétés de services agricoles d'exercer une autre activité en exigeant impérativement de ces techniciens et promoteurs de se consacrer entièrement à leur projet.

112 Or ces deux catégories de promoteurs de projets agricoles sont les mieux placés et présentent normalement les meilleures conditions d'exercice de cette profession de conseiller agricole non seulement en raison de leur technicité et de leur versement dans la pratique des activités agricoles les plus diverses mais surtout à la faveur de leur présence sur le terrain en plein milieu rural et que de par cette position ils accomplissent une fonction importante de rayonnement sur leur voisinage et dans la zone d'implantation de manière générale.

Le diplôme d'ingénieur

113 Parmi les conditions exigées par la loi pour exercer la profession de conseiller agricole, le demandeur d'agrément doit être titulaire du diplôme d'ingénieur délivré par les institutions d'enseignement supérieur agricole. Cette condition qui limite l'accès à la profession de conseiller agricole aux seuls porteurs du titre d'ingénieur agronome (ou équivalent) paraît très peu justifiable et incompatible avec la définition donnée par la loi à la consultation agricole qui consiste à encadrer l'exploitant sur le plan technique, technologique et de la gestion.

114 Il serait plus intéressant de diversifier les profils des conseillers agricoles pour permettre un enrichissement de la profession et un choix plus consistant aux exploitants qui peuvent trouver des profils répondant mieux à leurs besoins. Pour cela, il est recommandé d'ouvrir la profession à d'autres diplômés de l'enseignement supérieur en exigeant du candidat un diplôme sanctionnant 4 années d'études supérieures dans une discipline scientifique, technique ou de gestion.

Des conditions d'exercice très formalisées

115 En ce qui concerne les modalités d'exercice de la profession, la loi prend le soin de réglementer minutieusement les rapports entre le conseiller et les exploitants agricoles en imposant des conditions de forme et de fond. Au plan de la forme, la loi exige sur un ton impératif la conclusion d'un contrat écrit entre les parties, **les prestations du conseiller agricole doivent faire l'objet d'un contrat qui fixera les droits et les obligations de chaque partie** accompagné, si nécessaire, d'un programme de travail détaillé dispose l'article 6. Cette disposition doit être abolie.

116 Dans le même style impératif, la loi indique dans son article 7 les mentions qui doivent obligatoirement figurer dans le contrat et qui sont :

- 1- Les interventions du conseiller agricole, leurs durées et leurs composantes principales,
- 2- Les obligations et les droits des deux parties,
- 3- Le calendrier des visites de vulgarisation et d'encadrement,
- 4- Les honoraires du conseiller agricole et les modalités de leur paiement.

117 Sur le même ton impératif, la loi continue à prescrire à chacune des parties

THÈME I. TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

contractantes, ce qu'il y a lieu de faire et de ne pas faire pour le suivi de l'intervention du conseiller et les prestations fournies au quotidien. Toutes ces questions qui relèvent des rapports entre le conseiller et son client doivent être laissées à la volonté des parties qui conviennent librement entre elles, conformément aux principes du droit civil et des usages propres à chaque région, de la façon d'organiser leurs relations d'affaires et de s'accorder sur les modalités de sauvegarde de leurs intérêts réciproques.

Place et rôle des coopératives centrales et autres

118 Les coopératives sont "des sociétés à capital et personnel variables constituées entre des personnes ayant des intérêts communs qui s'unissent en vue de satisfaire leurs besoins et d'améliorer leurs conditions matérielles et morales". Elles exercent leurs activités conformément aux principes spécifiques de la coopération qui sont :

- L'adhésion libre,
- La gestion démocratique,
- L'équité dans la participation des membres au capital social,
- La répartition des excédents au prorata des opérations, effectuées par le coopérateur au sein de la coopérative,
- La rémunération limitée du capital,
- La promotion sociale et l'éducation.

119 La coopération perçue comme une voie et un modèle de développement économique et social s'intégrant dans le cadre d'un mouvement global et cohérent a été adoptée en Tunisie au cours des années 60. Le cadre juridique posé à l'époque consacra le secteur coopératif comme un secteur autonome d'exploitation agricole, c'est-à-dire se démarquant nettement du secteur privé et du secteur public. Ce cadre juridique est constitué essentiellement de deux lois fondamentales : la loi n° 63-19 du 27 mai 1963 qui a énoncé les diverses formes de coopératives agricoles et défini les principes d'organisation et de fonctionnement de ces coopératives, et la loi n° 67-4 du 19 janvier 1967 définissant le statut général de la coopération.

120 Juridiquement la possibilité de constituer des coopératives soit de production soit de service demeure toujours ouverte aux producteurs agricoles qui désirent mettre en commun leurs moyens techniques et économiques en vue d'accroître ou de faciliter leur production agricole et de valoriser les produits de leurs exploitations. Toutefois, l'expérience vécue et les méthodes parfois contraignantes utilisées avec les agriculteurs pour la mise en application des programmes et des plans initiés à la hâte par l'administration ont engendré une répugnance généralisée à l'égard des coopératives.

121 La coopérative de service constitue, même dans un contexte économique libéral, la formule la mieux indiquée pour permettre aux agriculteurs de s'organiser et de valoriser au mieux les produits de leurs exploitations. La coopérative présente l'avantage d'exercer ses activités en exonération de l'impôt de la patente et des impôts grevant les diverses catégories de revenus. La coopérative de service est une société qui a pour objet :

- L'achat au profit de ses membres de tous les produits nécessaires à l'agriculture ;

THÈME 2. TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

- La conservation, la transformation et la vente en commun de tous les produits agricoles provenant exclusivement des exploitations des associés dans le cadre des activités spécifiques de la société ;
- L'acquisition éventuelle du matériel agricole.

122 Les coopératives sont régies par le code de commerce dans la mesure où il n'y est pas dérogé par la présente loi et par les lois particulières relatives aux diverses catégories de coopératives ; mais les dérogations apportées par la législation spéciale régissant les coopératives et notamment la loi n° 67-4 du 19 janvier 1967 précitée sont essentielles à tel point que le caractère de société qu'on reconnaît habituellement à une coopérative paraît très fortement altéré. Des règles dérogatoires se retrouvent à tous les stades d'existence des coopératives.

123 La constitution de la coopérative est soumise à l'agrément de l'administration. D'autre part, les statuts de ces coopératives doivent être conformes à l'un des statuts types établis par décret. La législation régissant les coopératives ainsi que les statuts type et les statuts de chaque coopérative instituent une tutelle et un contrôle de l'État sur la coopérative qui s'exercent sur le plan technique et financier respectivement par le ministère de l'Agriculture et par le ministère des Finances.

124 Le système de tutelle et de sanctions institué par les textes juridiques régissant les coopératives s'apparente à la tutelle exercée par l'État sur les entreprises publiques. Dans le cas de ces dernières entités, le pouvoir de tutelle se justifie par la participation publique à leur capital. Pour le cas des coopératives qui sont des entités privées déployant des fonds privés, cette tutelle se justifie nettement moins.

125 Dans les faits, s'appuyant sur son pouvoir de tutelle, l'administration se croit en droit de s'immiscer directement dans la gestion de l'entreprise et de lui imposer la conduite à suivre ou d'entreprendre telle ou telle action sans tenir véritablement compte des intérêts de la coopérative en tant qu'entreprise économique. Dans cette situation, la coopérative est perçue comme un simple prolongement de l'administration. Pour toutes ces raisons, le cadre juridique sur les coopératives, conçu et élaboré pendant les années 60, mérite d'être revu.

126 L'actualisation de la législation sur les coopératives permettra aussi de rendre cette législation plus claire et compréhensible. Des parties entières de cette législation ne correspondent plus à l'évolution de la vie économique et n'ont plus aucun intérêt pratique. À quoi servent de nos jours toute la structuration du mouvement coopératif et les structures d'encadrement des coopératives aux divers échelons, local, régional et national prévues par les lois de 1963 et de 1967 ?

127 Cette actualisation serait aussi l'occasion de revoir, au plan législatif et réglementaire, les multiples mécanismes institués pour assurer le contrôle étroit et parfois même étouffant des coopératives par les services administratifs. La tutelle exercée par l'État sur les coopératives, leur encadrement rapproché par l'administration à tous les stades depuis leur création jusqu'à leur dissolution, ne se justifie plus si l'on veut promouvoir cette structure de regroupement des agriculteurs.

128 Une des autres raisons du manque de dynamisme des coopératives, et c'est probablement la principale, est qu'elles travaillent dans un domaine dont les conditions

THEME 2. TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

économiques ou administratives sont étroitement réglementées, ce qui leur offre peu de choix : ou participer, volontairement ou par délégation de l'État, à des activités faiblement rémunérées et se retrouver rapidement en situation financière difficile (cf. les coopératives centrales dans la collecte des céréales, annexe 5 et, ci-après, les bilans d'exécution), ou ne s'introduire que dans les secteurs d'activité où l'espace de liberté offert leur permet d'espérer des résultats positifs. Mais les réformes à introduire pour pallier ce problème intéressent également tous les opérateurs commerciaux, privés, coopératifs et même publics, ce qui sort du champ de l'étude.

LES MODES DE FINANCEMENT

129 Ce chapitre tente d'évaluer, sur le plan financier, les rôles respectifs de l'État et des organismes professionnels dans l'administration des services d'appui au secteur agricole ; il ne prétend pas être exhaustif ni d'une rigueur "comptable" ; ceci serait d'ailleurs impossible, en l'état de présentation et de restitution des budgets et en fonction des moyens alloués à cette analyse. Ce sont plus des ordres de grandeur comparatifs (on dirait de "magnitude" en astronomie) qui sont dégagés ici que des bilans. Il propose, en conclusion, des pistes pour assurer un développement des organismes professionnels chargés des prestations de services.

130 Les données utilisées sont, pour la plupart, datées de 1999 et correspondent donc plus à des prévisions budgétaires qu'à des montants effectivement réalisés. Elles sont traitées, pour celles dont l'affectation est clairement définie, selon l'activité à laquelle elles correspondent et, pour celles qui demeurent globalisées (par exemple les charges de personnel du ministère), à partir de deux exercices de décomposition analytique datant de 1991 et de 1995 et qui, soulignons-le, montrent une forte inertie dans les variations relatives selon les secteurs, permettant ainsi de les prolonger sans grand risque d'erreur — pour ce qui est du fonctionnement du moins.

Les budgets de l'État

131 Le budget de fonctionnement de l'État pour 1999 au titre de l'agriculture (titre I) s'élève à près de 158 millions de dinars, dont plus de 120 de salaires. Le solde par intitulé budgétaire se répartit entre les dépenses directes de fonctionnement pour 4,3 millions et des subventions et interventions intéressant principalement les établissements publics rattachés (CRDA, établissements de recherche, d'enseignement, de formation et quelques régions en équilibre budgétaire). Par destination, ces dépenses — nettes des recettes estimées à 18 millions de dinars — se partagent à raison de 21 % dans l'administration générale, 29 % dans la gestion et la maintenance des ressources naturelles et infrastructures hydrauliques, pour 30 % dans le système "recherche-formation-vulgarisation", 3 % pour la pêche, 3 % de dépenses diverses, le solde étant des subventions aux entreprises publiques et contributions diverses.

132 Pour le titre II, les crédits de paiement atteignent 307 millions de dinars, répartis entre budgets nationaux pour 190 millions de dinars (dont 112 de subventions) et budgets régionaux (CRDA) pour 117 millions. Par destination, les investissements proprement dits (195 millions) sont affectés à raison de 32 % pour les forêts et la CES, 53 % pour l'hydraulique, 7 % pour le système RFV, 6 % pour pêche et projets divers intégrés et un peu moins de 2 % pour l'équipement du siège et des CRDA.

133 En résumé et de manière globale, pour les secteurs considérés comme services d'appui dans la présente étude, et sans tenir compte de la part des frais d'administration générale de ces services, le budget de l'État pour 1999 a consacré environ 220 millions de dinars, dont 112 de subventions directes, 20 de subventions aux entreprises dispensant des services et 88 de dépenses et investissements directs. Cette dernière enveloppe (22 millions d'investissements, 66 de dépenses nettes de fonctionnement) se répartit ainsi : recherche, 18 millions ; formation, 22 millions ; vulga-

THÈME 2 : TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES
 risation, 21 millions ; assistance, contrôle et autres services, 27 millions.

Les interventions exceptionnelles

134 Rappelons aussi que, outre ces financements annuels directs ou par subventions, l'État a été amené par deux fois, en 1996 pour l'Office des céréales et l'Office de l'huile et en 1999 pour de multiples entreprises et coopératives, à convertir ou garantir des montants d'endettement importants auprès du secteur bancaire, pour la plupart résultant du cumul depuis quelque dix années intérêts sur découverts de financement de l'exploitation. Au total, 1,17 milliard de dinars dont 0,96 au titre d'activités de services agricoles : office des céréales, 754 millions ; ONH (huile d'olive seule), 112 millions ; coopératives centrales, 82 millions ; autres entreprises publiques, 11 millions¹, ce qui donne un ordre de grandeur d'environ 100 millions de dinars par an, outre les subventions directes.

Les ressources parafiscales

135 Ces montants sont à comparer avec les budgets et chiffres d'affaires des organisations professionnelles telles que les GIP, qui, subventionnés globalement pour un peu moins de 10 millions de dinars à partir du Fodecap, assurent au total des prestations (pour la plupart, exécution de programmes et distribution de subventions) pour un montant provisoirement estimé à 20 millions de dinars. Quant aux coopératives de services, leur chiffre d'affaires global (données 1997) ne dépassait pas 160 millions de dinars (y compris, pour beaucoup, la valeur des biens achetés ou vendus).

136 Les ressources budgétaires affectées aux opérations de soutien par l'État sont de deux natures : pour les groupements interprofessionnels (qui interviennent, rappelons-le, surtout en assistance à la production), il s'agit surtout de couvrir leurs dépenses de fonctionnement et les montants des interventions (subventions) des programmes acceptés par la tutelle ; l'essentiel de leurs ressources provient (sauf pour le GIAF) du Fodecap, dont le bilan des dépenses et recettes est présenté en annexe 3.

137 La part des interventions directes est de plus importante : 55 % en 1995, les 2/3 aujourd'hui et pour les budgets et prévisions 1999 et 2000. Au total, pour 1998, ces allocations représentent moins de 0,4 % de la valeur de la production, et ceci malgré la création, entre 1996 et 1997, de deux nouveaux groupements et, en prévision, d'un autre destiné à remplacer l'Office national de la vigne. De plus, ces enveloppes incluent le fonctionnement des centres techniques (céréales et pomme de terre) et la mise à niveau des flottilles de pêche.

138 Bien que la plupart des GIP déclarent ne pas souhaiter s'engager dans des opérations " commerciales ", leur rôle comme soutien technique dans la promotion des produits et leur meilleure commercialisation va nécessiter de nouveaux moyens humains, et d'une autre nature que ceux issus des cadres de l'agriculture (experts en marketing, experts en qualité) - Une augmentation des ressources par le seul biais du Fodecap paraît illusoire, à moins que l'alimentation de celui-ci soit revue.

¹ Le solde concerne les huiles de graine (112 millions), les ex-offices d'irrigation (11 millions), les sociétés de mise en valeur et UCPA (65 millions)

THÈME 2 : TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

139 En effet, les recettes du fonds proviennent uniquement de taxes parafiscales assises sur les montants des ventes (ou les quantités) au stade du gros ou de l'importation en % ou au kg. Si, pour les importations, les sommes recouvrées assurent une égalité de traitement des opérateurs (mais ces montants représentent moins de 20 % des recettes en 1998), il en est tout autrement pour les fruits et légumes, les produits de la mer et les viandes locales. Les transactions assurées sur les marchés de gros, les criées et dans les abattoirs publics ne représentent qu'une faible part de l'ensemble des produits commercialisés.

140 D'après les valeurs déclarées de la production (estimées justement au stade du gros, réputé être également le prix producteur, les intermédiaires en amont n'étant ni connus, ni assujettis à la moindre déclaration officielle - ventes pour compte), l'assiette réelle de la taxe sur les fruits et légumes (en 1998) ne serait que de 29 % (en quantité, la part transitant par les marchés de gros est de l'ordre de 31 %) ; elle serait de l'ordre de 40 % pour la pêche et de 24 à 28 % pour les viandes rouges. L'évasion "parafiscale" globalement de l'ordre des deux tiers pour l'ensemble des marchés dits "organisés" est assez naturelle et due aux taux excessifs des prélèvements non parafiscaux (rémunération d'intermédiaires, de manutentionnaires, droits divers) qui pèsent essentiellement sur le vendeur et sont calculés, sauf pour les viandes, *ad valorem*, alors qu'il s'agit de la rémunération d'un service matériel.

141 Pour les fruits et légumes, l'évasion est due à un autre facteur, celui de l'administration des marges au stade du détail, qui repousse les opérateurs loin des circuits officiels et favorise des circuits courts, directs et non taxés. Ces circuits informels ou parasites représentent, avec les achats directs des transformateurs et conserveurs, le gros du commerce des produits frais ou assimilés. Si, en mettant de côté l'autoconsommation, de plus en plus réduite, l'assiette réelle pourrait passer à 80 % de ces produits locaux, les ressources du Fodecap pourraient atteindre (valeur 1998) 23,1 millions de dinars (13 de plus, soit + 130 %).

142 Cette hypothèse est très optimiste et ne pourrait être assurée que si les fonctionnements des marchés étaient entièrement revus dans le sens d'une généralisation des grossistes, propriétaires des marchandises en première vente, et qui ne travaillent pas au pourcentage, mais dans l'esprit d'une compression des coûts leur permettant, à la fois de mieux rémunérer leurs fournisseurs (garanties de qualité et de régularité, d'où recours aux organisations coopératives puissantes) et de prendre des parts de marché en étant plus performants et moins chers que les concurrents. C'est également dans ce sens que jouent les politiques de la grande distribution et de leurs centrales d'achat. C'est une évolution inévitable dans une économie moderne et ouverte; elle présente l'avantage indéniable, tout en protégeant mieux le consommateur d'accélérer les progrès de l'agriculture et de l'élevage vers des produits de meilleure qualité et à plus haute valeur ajoutée.

143 Avec des intermédiaires officiels (grossistes, centrales d'achat) tenus de déclarer leurs comptabilités, et donc leurs achats, le rendement d'une taxe parafiscale de 2 % (par exemple) qui serait le seul prélèvement sur le producteur (l'acheteur jouant le rôle de collecteur), au lieu de 15 à 18 % aujourd'hui, pourrait aussi rapidement et aussi efficacement atteindre les montants annoncés ci-dessus ; la publicité faite, au sein d'une même filière, sur les montants encaissés, mais surtout, de la part des CIP

THÈME 2. TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

rendus ainsi autonomes par un reversement direct de ces ressources, des actions faites au profit de la professions (et en particulier le soutien aux coopératives ou opérateurs privés pour la création de centres de tri, conditionnement, groupage, stockage, certification, ...), estomperait le caractère toujours négatif d'une taxe non affectée.

Perspectives

144 S'agissant des importantes ressources financières mobilisées par l'Etat au titre de la Caisse générale de compensation, de la couverture des déficits des grands opérateurs publics ou de la conversion de leurs dettes, il nous semble opportun de nous situer dans une perspective à moyen terme, où, compte tenu de la volonté gouvernementale de réduire progressivement ces subventions qui sont toutes relatives aux produits et non aux investissements de mise à niveau et d'amélioration de ces produits. Les montants destinés à subventionner la consommation (farine, semoule, huile de graines) devraient normalement, au rythme de décroissance annoncé, disparaître pour ne plus laisser place qu'à la subvention du différentiel de prix des céréales entre prix intérieur et cours internationaux.

145 Un ajustement des barèmes de rémunération des intermédiaires de collecte (qu'ils soient publics, coopératifs ou privés) est la condition d'un désengagement progressif de l'Etat, dont le rôle serait recentré, via l'OC, sur les actions stratégiques ; dans un deuxième stade, mais ceci échappe au strict cadre de cette étude, il conviendrait de s'interroger sur le bien-fondé à terme de prix artificiellement gonflés à l'achat des céréales locaux et sur les véritables impacts de cette subvention uniforme aux situations spécifiques (grands domaines, exploitations en sec "rentables", exploitations de petite taille en zones marginales). Peut-être les montants ainsi épargnés pourraient-ils être mieux affectés, en premier lieu dans des opérations à caractère strictement social (maintien temporaire de revenus minimaux) puis, dans un deuxième stade, dans des opérations de reconversion, remembrement, ... permettant à ces agriculteurs en marge de l'économie marchande de s'y intégrer par d'autres voies.

146 Pour le deuxième grand budget de subvention étatique (par le moyen de conversion des dettes générées par le financement des achats), celui des huiles, on pourrait envisager à court terme, moyennant une amodiation des statuts de l'ONH, de remettre au privé, en libre concurrence et par appel d'offres à la privatisation, l'activité de collecte, de stockage et d'exportation en vrac, permettant ensuite, mais ce ne serait plus du ressort de la puissance publique, de développer ce(s) opérateur(s) nouveau(x) dans le conditionnement, la qualité et les ventes locales.

147 La constitution d'un fonds de promotion et de développement des organisations agricoles est proposée ; fonds à durée limitée, dont les ressources — d'origine à définir — seront redistribuées à tout organisme communautaire ou professionnel justifiant d'un projet viable à terme, moyennant des engagements et des objectifs précis, dans le cadre d'un contrat de programme. La gestion de ce fonds pourrait être attribuée à une agence co-administrée par l'Etat (bailleur de fonds) et les chambres d'agriculture ; celles-ci, chargées d'examiner et d'entériner les projets des GDA qui dépendent de leur ressort, seraient également autorisées à bénéficier d'une partie des ressources du fonds pour la création de leurs services et moyens d'inter-

THEME 2. TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVE ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

vention autres que ceux remis par transfert. Le détail de cette initiative, si le principe en est retenu, serait établi dans la phase III de l'étude, pour une incorporation éventuelle au projet de renforcement.

PLAN D' ACTIONS ET PRIORITÉS

148 Bon nombre des recommandations et perspectives données plus haut se réfèrent à une situation considérée comme souhaitable à terme ; les moyens d'y parvenir ne pourront tous être mobilisés ni mis en application dans l'immédiat, certains d'entre eux ne pouvant être efficacement utilisés tant que les réformes structurelles de l'économie et du monde agricole n'auront pas été détaillées et engagées. Il reste cependant, pour les cinq à six années à venir, des possibilités non négligeables d'amélioration des services et de redistribution des rôles respectifs de la puissance publique, des organisations professionnelles et du secteur privé.

Actions en cours

149 Les années 1999 et 2000 ont été marquées par toute une série de réflexions sur l'état et le devenir de la plupart des organisations d'encadrement et d'assistance à l'agriculture. Leur aboutissement, prévu au cours de l'année 2000 pour deux d'entre elles (coopératives centrales agricoles — "céréalières", groupements interprofessionnels et centres techniques) ou pour l'année 2001 en ce qui concerne les organisations professionnelles de base, permettra de clarifier et d'"opérationnaliser" des recommandations sur le principe desquelles un large consensus est déjà acquis.

150 Parallèlement, et comme mentionné plus haut, des programmes d'assistance et de restructuration touchant à la fois des coopératives, des AIC, des comités locaux, ... vont être engagés et menés à bien au cours de la période 2001 à 2003 (ou 2004) sur des projets à financement extérieur et pour quelques régions. Leur extension à d'autres régions et à un nombre plus substantiel d'organismes dépendra des possibilités de financement ultérieur mobilisable, mais, il faut le rappeler, ces actions concernent des structures existantes, et non des créations.

Actions à très court terme

Domaine réglementaire

151 Des améliorations mineures des textes régissant les coopératives, les groupements, les chambres, le conseil agricole, ... sont indiquées dans le chapitre correspondant ; ces nouvelles dispositions plus libérales peuvent, selon qu'il s'agit d'une loi (passage devant le Parlement) ou d'un décret, être mises au point et promulguées entre la fin de l'année 2000 et le milieu de 2001 (actions immédiates). Cette action préalable devrait s'accompagner d'une harmonisation et d'une mise en cohérence des statuts et modalités de gestion des organisations à but non lucratif bénéficiant, directement ou indirectement, de subventions ou aides statutaires de la part de l'État et d'une collection (sous forme de Code ?) de l'ensemble des textes ; mise en œuvre d'une étude spécifique d'une durée de 5 à 6 mois d'ici à mi 2001.

Cession aux privés d'activités concurrentielles

152 Une partie des activités de l'ONH pourrait, dans un délai de deux à trois ans, être rétrocédée au privé, soit sous forme de cession de parts (le statut de l'Office

THÈME 2. TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

devra entre-temps être modifié, soit par vente d'actifs) : une étude préliminaire de restructuration doit être auparavant finalisée, d'ici à fin 2001. Pour les céréales (collecte), la priorité est de remettre sur pied les coopératives centrales (en fonction de l'étude en cours) avant de penser à une redistribution des rôles, conditionnée par une réforme du système de rémunération (action à moyen, voire à long terme).

Renforcement des chambres d'agriculture

153 Mise en place d'un contrat programme avec les trois chambres existantes pour les actions de promotion des organisations professionnelles de base dans leur ressort ; détermination des besoins humains et financiers pour cette extension d'activité ; détachement éventuel de personnels à titre de chargés de missions : à concrétiser entre l'automne 2000 (préparations budgétaires) et le printemps 2001.

154 Instauration d'un Fonds de promotion des organisations professionnelles agricoles (fonds à ressources permanentes) : étude juridique, technique et financière pendant l'année 2001.

Mesures diverses

155 Étude des réformes dans le commerce des produits agricoles : en collaboration avec le ministère du Commerce, au cours de 2001. Proposition des textes amendés et des statuts des opérateurs : fin 2001.

Actions après 2001

155 Mise en place du Fonds et de l'agence exécutive de gestion : élaboration des textes de loi et d'application au cours de 2002 ; propositions de contrats de programme spécifiques pour la vulgarisation, la formation et le conseil avant l'automne 2002 ; signature et mise en vigueur des contrats (sur trois à cinq ans) : fin 2002, pour couvrir les périodes 2002 à 2005 — ou 2007, selon les programmes.

156 Redéploiement des chambres d'agriculture : en fonction de l'étendue de leur activité (nombre d'organisations de base dans leur ressort, multiplicité des services offerts) ; prévu à partir de 2003 à 2004 selon les régions.

INVENTAIRES ET MONOGRAPHIES DES PRESTATAIRES DE SERVICES

Préambule

L'état des lieux que l'on s'est efforcé de donner ici résulte à la fois de l'exploitation de quelques études sur le sujet (d'autres sont encourus ou projetées, sans qu'on ait pu avoir beaucoup plus que leurs termes de référence) et d'entretiens avec une sélection d'opérateurs actuels ou potentiels dans la commercialisation des produits agricoles. Cette démarche nous a amenés à déborder le strict cadre des circuits de distribution, car il apparaissait utile de tester les potentialités et les intentions d'intervenir dans ce domaine, même pour des organismes qui, aujourd'hui, n'ont pas encore de rôle actif en aval de la production.

Il va de soi que, compte tenu de la remarque faite en introduction sur l'atomisation des structures de production ainsi que des opérateurs de vente (à quelques rares produits près), les approches sont restées assez largement qualitatives, mais appuyées, quand des données chiffrées existaient, sur une mise perspective à une échelle macro-économique. Par ailleurs, certaines des intentions et idées de développement qui nous ont été communiquées l'ont été à titre personnel par beaucoup de nos interlocuteurs, sans que ceci reflète la stratégie ou les décisions opérationnelles des organismes pour lesquels ils interviennent. On comprendra ainsi que des propositions qui en résultent soient présentées sous un aspect conditionnel ou restrictif.

Le secteur coopératif

Le recensement le plus récent montre l'existence de 189 coopératives de service agricole aujourd'hui fonctionnelles ; leur localisation et leur importance figurent sur la carte de la page suivante, qui tente également, d'après l'inventaire fait par la DGFE, d'indiquer le type d'activités (ou du moins l'activité principale) auxquelles elles s'adonnent. L'annexe 2 établit, par gouvernorat et délégation, un inventaire des coopératives et une comparaison avec d'autres organismes recensés. Elles regroupent au total plus de 42 000 agriculteurs (9 % des exploitations), au moins de manière nominale et emploient un peu plus de 1 700 personnes, entre cadres et employés ; selon les régions, ces taux de coopération varient considérablement : près d'un tiers au Cap-Bon, entre 10 et 16 % dans les sabels, autour de 7 % dans le Sud, partout ailleurs moins de 6 % (en fait, moins de 1 % à 3 %).

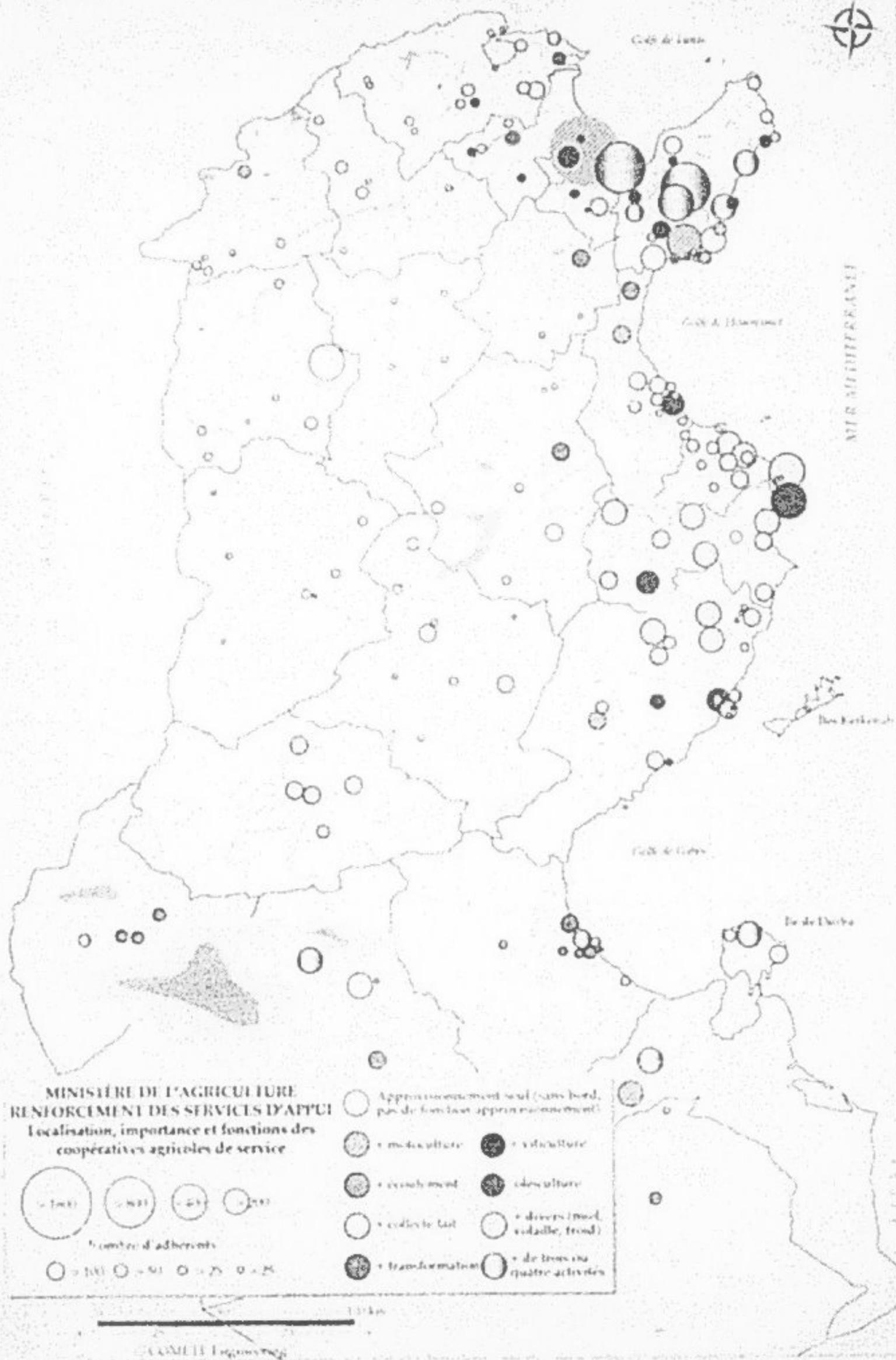
L'exploitation de ces données brutes fait apparaître que la quasi totalité (176 sur 189) des CSA ont une activité dans l'approvisionnement en intrants de leurs adhérents et des autres producteurs de leur région d'implantation. Seules 40 CSA mentionnent une intervention dans la commercialisation des productions (en plus de 100 coopératives spécialisées dans la collecte de lait¹). Elles sont, pour l'essentiel et par leur taille, concentrées dans le Cap-Bon et le Sud du pays et opèrent dans le secteur des fruits et, secondairement, des produits maraichers. Leur intervention porte surtout sur la collecte et le transport vers les lieux de vente (marchés de gros, industries de transformation) ; seules 5 d'entre elles disposent d'installations de conservation frigorifiques (les 4 autres coopératives dotées de froid sont des coopératives de collecte de lait) ; le tri et le conditionnement des produits, d'après les informations recueillies, ne portent que sur des produits destinés à l'exportation (agrumes, dattes).

Le premier constat est que l'organisation des producteurs vers la commercialisation n'existe et ne se développe (cas de la collecte de lait, pour laquelle 71 sur 100 CSA ont moins de dix ans d'âge) que quand ils ont comme clients des acheteurs eux-mêmes organisés et de taille suffisante pour garantir un écoulement régulier et pour des quantités demandées excédant les productions individuelles (exportateurs de fruits, centrales laitières et fabricants de dérivés du lait).

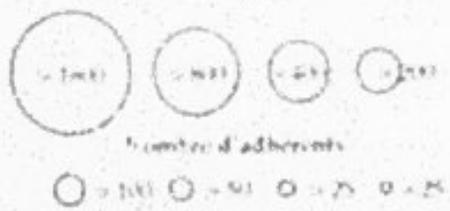
Le deuxième constat est que les taux de marge des activités des CSA sont faibles ; bien que n'ayons eu que des informations partielles (sur 142 CSA), et que ces informations financières datent, dans beaucoup de cas, de plusieurs années (1991 à 1995), les ratios de marge peuvent être établis

¹ exception faite du gouvernorat du Kaf, où une coopérative d'approvisionnement au Sem porte, à elle seule, ce taux à plus de 9 %.

² Les autres fonctions (approvisionnement, transformation, ...) sont secondaires à cette fonction principale ou, pour certaines, les modes d'activités antérieures quand la création des circuits de collecte s'est appuyée sur une CSA existante.



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
RENFORCEMENT DES SERVICES D'APPUI
 Localisation, importance et fonctions des
 coopératives agricoles de service



- (white) : Approximativement seul (sans bord, pas de fonctions approximativement)
- (stippled) : + mécanisation
- (cross-hatched) : + élevage
- (white) : + collecte lait
- (stippled) : + transformation
- (solid black) : + viticulture
- (cross-hatched) : + pisciculture
- (white) : + divers (moul, vidalle, froid)
- (white) : + de trois ou quatre activités



CAHIER Technique

THEME 2 : TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVE ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

ainsi. Sur un chiffre d'affaires global de 139 millions de dinars, le résultat courant s'établit à 11,1 million de dinars, soit 8 %. Mais en reclassant les CSA par activité, les marges moyennes sont très sensiblement inférieures : pour les coopératives viticoles, qui ont un C.d.A. de 23 millions de dinars, les résultats courants s'élèvent à 8,1 millions, soit 35,3 % de marge ; pour les coopératives oléicoles, avec un C.d.A. de 15,5 millions, la marge moyenne est de 3,2 % (0,5 million) ; pour les autres coopératives, sur un C.d.A. global de 100 millions de dinars, le résultat n'est que de 2,6 millions (2,6 %) avec une mention particulière pour les coopératives laitières (ou principalement laitières), dont la marge serait de l'ordre de 3,5 %. Enfin, mais on y reviendra plus loin, les coopératives qui se sont lancées dans la collecte des céréales affichent toutes deux des résultats fortement négatifs.

La place de ces coopératives dans l'économie agricole du pays peut être appréhendée par le ratio de leur chiffre d'affaires rapporté à la valeur de la production agricole, moyennant une approximation légitime sur le C.d.A. des 47 CSA dont les comptes ne sont pas connus. En effectif de coopérateurs, comme en effectif d'employés, ces coopératives se situent plutôt toutes dans les strates basses (entre 10 et 200 adhérents, contre une moyenne générale de 225), ce qui permet de risquer l'hypothèse qu'elles ne concourent pas à plus de 10 à 20 % à l'activité de l'ensemble. Le rapport C.d.A./VPA serait ainsi de l'ordre de 5 % et, en ne prenant en compte que la valeur de production des branches sur lesquelles elles interviennent, de $\pm 7,5$ %.

Intervenant principalement à l'amont ou dans le cycle de production, leurs activités sont faiblement rémunératrices, car portant sur des prestations de services ou des achats pour compte à marges faibles, où elles sont en concurrence avec des réseaux de sociétés et privés en nombre très supérieur et beaucoup plus souples dans leurs décisions d'implantation et de gestion (cf tableau de l'annexe 2, où, malgré l'absence d'informations pour 6 gouvernorats, il apparaît qu'il y a au moins 3 fois plus d'opérateurs privés que de coopératives).

Leurs possibilités de développement les plus fortes sont dans les activités de commercialisation, mais à condition que les regroupements d'adhérents plus nombreux se fassent autour d'axes porteurs, tels que la promotion de la qualité, l'amélioration de la présentation et du conditionnement des produits, la rationalisation des logistiques de collecte et de transport, ... qui, elles-mêmes, sont conditionnées par l'existence et la manifestation d'une demande forte et concentrée de la part des acheteurs intermédiaires ou finaux (grossistes, transformeurs, centrales d'achat de la grande distribution, consommateurs) ce qui n'est pas encore effectif aujourd'hui.

Les sociétés de services agricoles

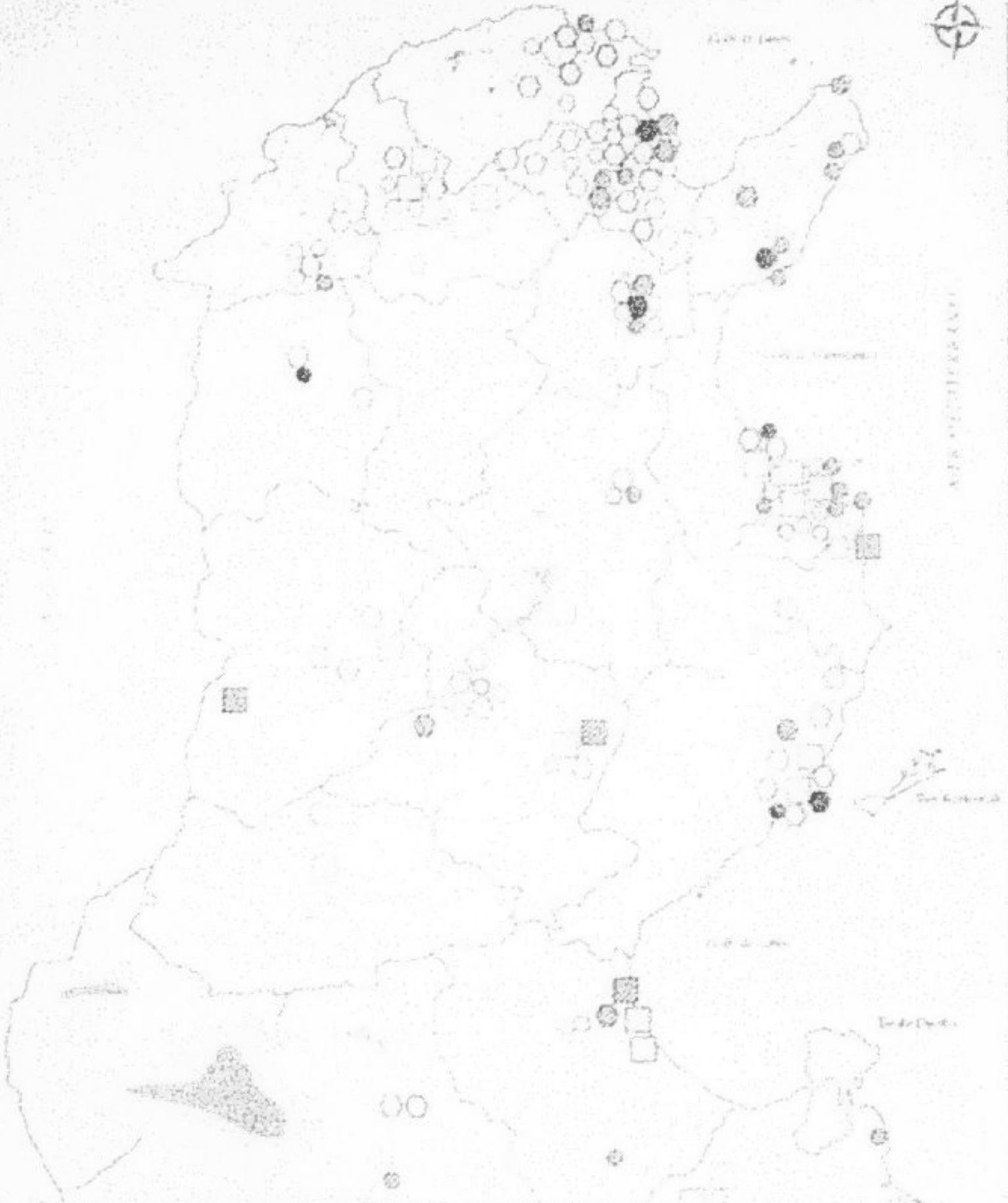
Il n'existe pas d'annuaire des sociétés de service agricole, ni d'inventaire de recensement ; pour évaluer l'importance de ce secteur, nous n'avons pu nous appuyer que sur les données de l'APIA concernant les projets ayant obtenu un agrément au titre du code des investissements depuis 1994 jusqu'à 1998. Ceci reste qualitatif, mais a l'avantage de déterminer l'activité principale déclarée dans le dossier. La carte de la page suivante situe ces projets réalisés en principe, en indiquant le statut du promoteur (coopérative, société, privé) et le domaine d'activité principal.

144 organismes ont ainsi bénéficié en quatre années de décisions favorables pour des investissements de création ou d'extension, dont 69 dans la collecte de lait et 27 dans la collecte et stockage de céréales ; les autres activités déclarées relèvent de la motoculture (22), du conseil agricole (7), du conditionnement, stockage et transport de produits de la pêche (9) et d'activités diverses (10, dont deux AIC d'irrigation à Gabès).

La comparaison des deux cartes d'implantation des coopératives et des SSA (pages suivantes) montre avec assez de netteté la concentration de ces dernières là où le secteur coopératif est quasiment absent (Nord-ouest et régions de Bizerte et Tunis, Centre-ouest) et inversement, très peu de projets privés là où la coopération est bien développée (Cap-Bon). Il y a clairement complémentarité entre ces deux formes de développement des services ; en fait, mises à part les différences de statut juridique, la distinction entre CSA et SSA est peu marquée quant aux fonctions économiques assurées.

Les informations disponibles sur ces projets et sur leur suivi ne sont malheureusement pas suffi-

* pour les déclarations recueillies, qui ne portent que sur 71 d'entre elles et sous la réserve que la distribution de leur C.d.A. entre collecte de lait et autres activités n'est pas connue.



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
RENFORCEMENT DES SERVICES D'AIDE

Sociétés de services à l'Agriculture (source : APLA, 1994-1998) par activité principale

- | | | | | | |
|----|-----------------------|----|---------------------------|----|----------------|
| 69 | ○ Collecte de lait | 8 | ○ Pêche (saun, haut port) | 21 | □ Coopératives |
| 27 | ○ Céréales et légumes | 7 | ● Céréal agri | 65 | ○ Société |
| 22 | ● Mécaniques | 10 | ○ Divers | 58 | ○ Particulier |

THEME 2. TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVE ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

santes pour établir un impact économique fiable des SSA : en particulier, les chiffres d'affaires, les résultats financiers (voire les soldes ou cessations d'activité) sont inconnus. Mais ce qui est à noter, c'est que, à part le lait et les céréales, aucune de ces sociétés n'a essayé de se positionner dans la commercialisation de produits agricoles à marchés très dispersés et mal organisés, tels ceux des fruits, des légumes et des viandes.

Les fournisseurs d'intrants

Bien que ceci ne soit pas au cœur des réflexions du thème 2, les recensements que nous avons obtenus lors de nos entretiens et recherches nous paraissent utiles à donner, dans la mesure où, s'agissant de la valorisation des productions agricoles et de la promotion de leur qualité, on ne peut négliger l'ensemble de la vie du produit. En particulier (cf le rapport correspondant dans le thème 3), si l'on parle d'agriculture biologique ou raisonnée, il est nécessaire de pouvoir remonter toute la chaîne de production, de maintenance, de transformation, ... jusqu'aux fournitures des intrants (plants, semences, engrais, pesticides, ...).

L'adaptation des produits aux exigences des consommateurs ou de leurs mandants (grossistes, centrales d'achat, ...) se répercutera nécessairement en amont sur les méthodes de production, de défense des cultures, et, in fine, sur la nature et la qualité des intrants primaires. Ce devrait être du ressort, entre autres, des organisations professionnelles, et en particulier des groupements interprofessionnels, de servir de courroie de transmission entre les deux extrémités de la chaîne d'élaboration des produits agricoles pour chacune des filières, avec l'appui des centres techniques.

Bien que les informations ne soient que partielles pour ce qui est des revendeurs agréés par les services régionaux des CRDA, nous avons fait figurer les recensements dans le tableau de l'annexe 2 et les implantations connues dans les deux cartes qui suivent cette page : "Revendeurs et grossistes agréés" et "Pépinières agréées pour la campagne 1998-1999".

Les groupements interprofessionnels

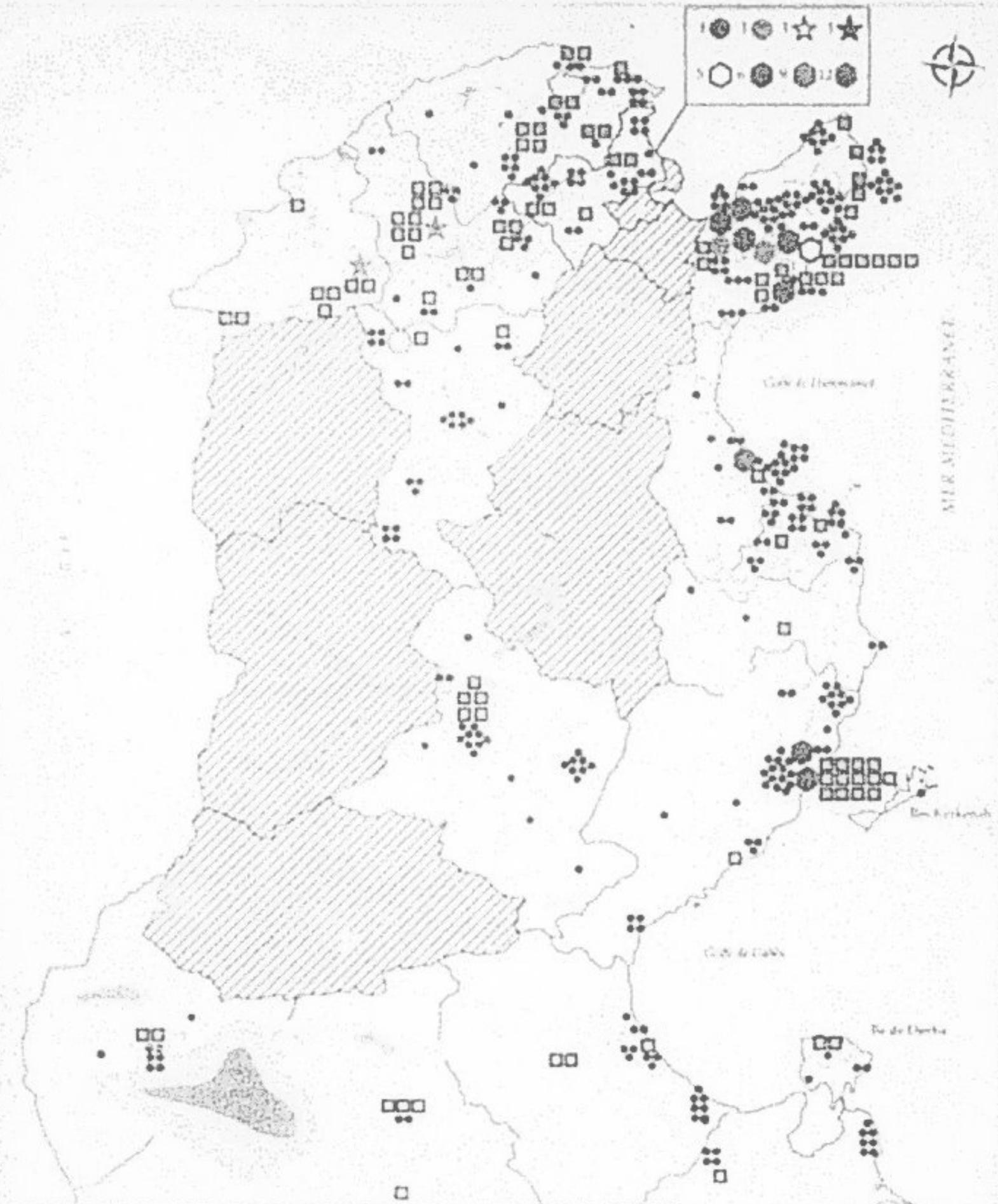
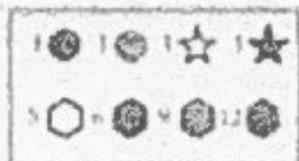
Spécialisés selon chacun une filière bien déterminée, les groupements interprofessionnels ont pour missions principales la promotion et l'assistance technique aux producteurs et transformeurs. Il est rare que, dans leur statut comme dans leurs actions effectives, ils interviennent, directement ou indirectement, dans la commercialisation des produits. Cette situation est en fait naturelle, car, sous le ministère de l'Agriculture et sous sa tutelle étroite, ils sont spontanément orientés vers les actions d'aide et de conseil à la production, et non à la commercialisation, qui n'a que rarement été au cœur des préoccupations et responsabilités de ce département.

Dans pratiquement tous les entretiens avec des responsables de ces GIP, il nous a été signalé que l'interprofessionnalité était de fait théorique, faute de participation active des opérateurs en aval des filières. Les priorités légitimes d'incitation à l'amélioration de la production, le rôle de "distributeur" de subventions orientées vers la fourniture d'intrants et de services à la production, enfin l'étroite dépendance budgétaire de fait, malgré la loi de 1994 obligeant les anciens et nouveaux groupements à rétablir leur autonomie budgétaire, les a empêchés dans la pratique de développer d'autres services. GIP par GIP, on verra ci-après que des correctifs et nuances doivent être apportés à ce jugement global, sans pour autant le remettre en question.

Le groupement interprofessionnel des dattes (GID)

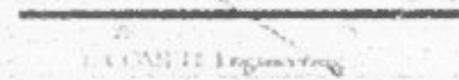
Le GID a été créé par la loi N° 45-74 du 22 mai 1974 et l'arrêté N° 854 du 9 septembre 1974, modifié par la loi 84-73 du 25 juillet 1983. Le rôle du GID consiste à coordonner entre les divers intervenants, il n'est pas un opérateur sur le marché. En effet, le GID n'est ni producteur, ni distributeur de dattes. Ses principales tâches sont les suivantes :

- amélioration de la qualité des dattes ;
- lutte préventive ;
- entretien, nettoyage et traitement des palmeraies ;
- protection des palmeraies contre la pluie et l'humidité ;
- recherche ;
- promotion des exportations ;
- encouragement à la création de coopératives ;



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
RENFORCEMENT DES SERVICES D'APPUI
 Inventaire des revendeurs et grossistes agréés en intrants (engrais, pesticides, plants)

50 ○ CC, GIP, CAS	○ Grossiste	☆ Autre industriel, fabricant	
[95] □ Revendeur (S.A., S.a.r.l.)	■ Marchés p. de terre ou bétail	■ Pesticides semenciers marchés	□ Engrais divers
[117] ● Revendeur (particulier)			
▨ Inventaire non communiqué			



É. COMTE Ingénieur



MER MEDITERRANEE

Cap de Lame

Cap de Lame

Cap de Lame

Cap de Lame

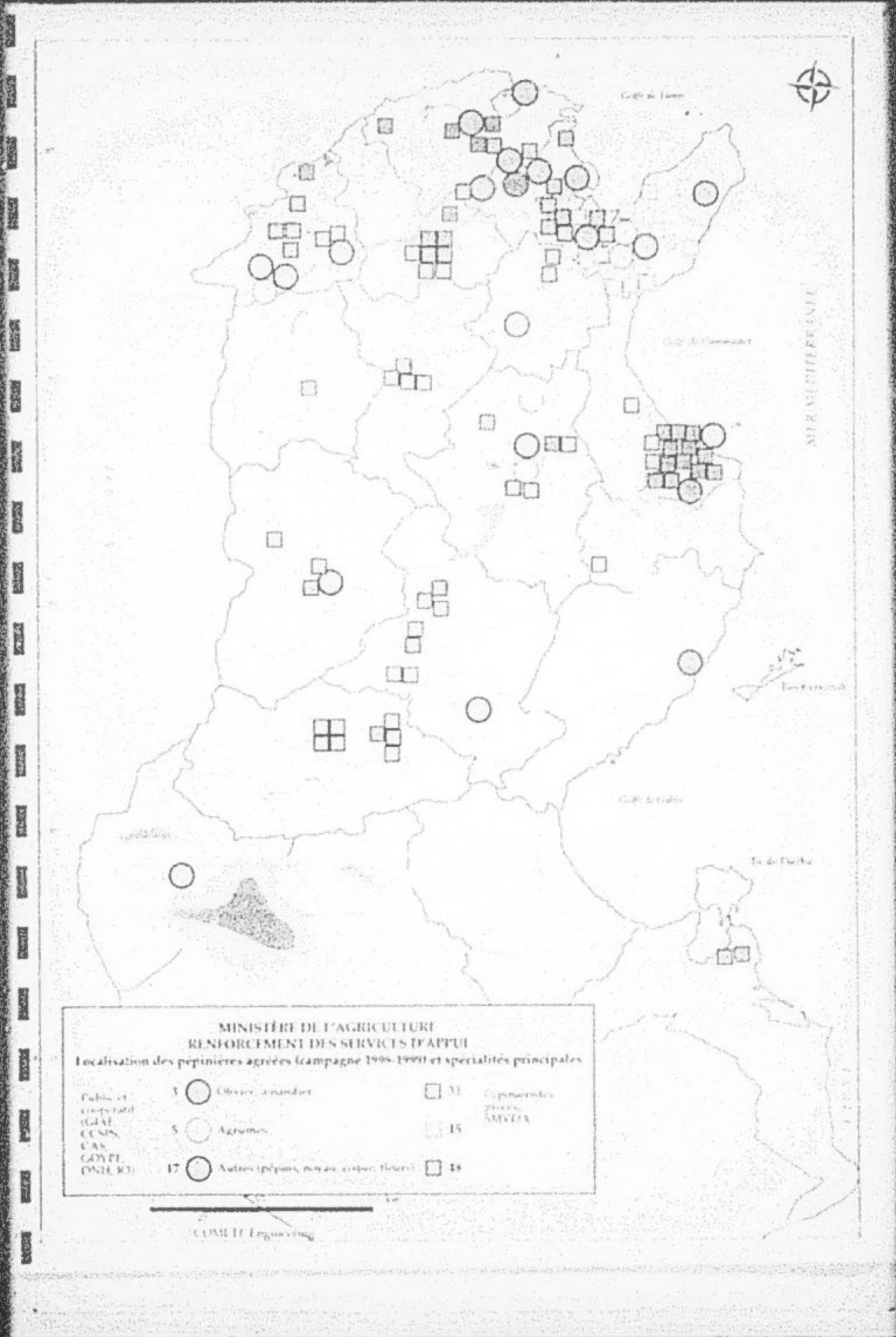


MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
REINFORCEMENT DES SERVICES D'APPUI
 Localisation des pépinières agréées (campagne 1998-1999) et spécialités principales

Public et coopératif (GAE, CCSP, CAS, GDYF, ONIC, etc.)	3	○	Olivier, arborifères	□	31	Coopératives privées (SMEVA)
	5	○	Agrumes	□	15	
	17	○	Autres (pépinières, rosiers, rosiers, fleurs)	□	19	



COMITE Ergues



THEME 2 : TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

- aide des producteurs à stocker leur récolte ;
- encouragement au développement de l'industrialisation des dattes.

Superficies supervisées

29480 Ha, dont 16.040 Ha anciennes plantations et 13.440 nouvelles plantations.

Répartition :

- Kébil : 13.430 Ha
- Tozeur : 7.240 Ha
- Gabès : 6.660 Ha
- Gafsa : 1.650 Ha

Les objectifs du GID

- développer les exportations, notamment vers de nouveaux marchés, ainsi que de nouvelles variétés ;
- mettre en place un programme de formation des agriculteurs et leurs descendants visant à assurer la relève et à améliorer les conditions de travail ;
- encourager l'industrialisation des dattes afin d'améliorer les revenus des producteurs et de promouvoir les exportations ;
- développer la recherche, notamment avec d'autres instituts de recherche.

Le GID n'intervient pas dans la commercialisation des dattes, que ce soit à l'exportation ou sur le marché local ; l'encadrement technique qu'il apporte aux exploitants des oasis, par le moyen de quatre représentations régionales, tient pour l'essentiel en des actions de protection des cultures (élevage et lâchage par avion de mouches rivales des vers parasites de la datte, achat et distribution subventionnés de sacs en papier kraft ou en matière synthétique pour la protection des regimes, ...). En matière de promotion, et en collaboration avec l'AFIA, le GID participe activement à la confection et à la diffusion de brochures vantant les dattes tunisiennes, à des salons et manifestations internationaux, mais laisse les opérateurs de vente procéder aux opérations de collecte, tri, conditionnement, transport, ... Une de ses préoccupations actuelles est la promotion des sous-produits industriels des palmiers dattiers, tels les miels, vinaigres, latines, ... à partir des dattes non commercialisables (rebut de tri, fruits tombés, ...).

Le GID considère qu'une de ses premières responsabilités est de favoriser et impulser des coopératives ou groupements de producteurs, capables de prendre le relais de l'exécution de ses tâches actuelles, et non d'amplifier en interne celles-ci, même si les moyens financiers et humains lui étaient accordés. La principale contrainte qu'il rencontre en ce sens est l'absence d'esprit de coopération chez les propriétaires et exploitants (cf. le faible nombre de coopératives dans les deux gouvernorats de Kébil et Tozeur, 4 chacun, ne mobilisant au total que 350 et 1125 adhérents, soit un taux d'adhésion de l'ordre de 8 % seulement).

Le groupement interprofessionnel des légumes (GIL)

Le rôle du GIL, touche principalement les activités suivantes :

Recherche et développement :

- multiplication des semences de pomme de terre dans le cadre d'un projet national : campagne 96/97 : la surface emblavée en semences destinées pour la multiplication est de 792,5 ha, répartie sur 7 gouvernorats.
- approvisionnement du projet en semences de base a été réalisé à partir de semences importées de différentes variétés (Spunta, Nicola et Kondor). Les quantités importées pour la campagne 97/98 se sont élevées à 1.519 T contre 2.192 T pour la campagne 96/97. Des semences locales (65 T en 98 et 506 T en 97) de ces mêmes variétés destinées pour une seconde multiplication ont été distribuées aux multiplicateurs.
- recherche appliquée pour l'amélioration d'espèces maraichères ;
- assainissement et multiplication de certaines espèces maraichères par la voie *in vitro* ;
- production de semences et plants pour l'approvisionnement des serriculteurs et maraichers.

Activités économiques et commerciales :

- programmation, contrôle et suivi de l'approvisionnement du pays en semences de pomme

THÈME 2 : TRANSPORTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

de terre :

- importation de semences de pomme de terre classe 'A' pour la campagne 97/98 : 16.095 T dont 15.613 T admises par les services du Ministère de l'agriculture suite au contrôle phytosanitaire. Les importations de semences pour la campagne 98/99 se sont élevées à près de 16.248 T, dont 579 T ont été refusées par le Ministère de l'agriculture.
- importation 1.000 T de semences de pomme de terre classe 'F' pour la campagne 98/99 contre 1.910 T pour celle de 97/98 dont 1.697 tonnes admises par les services du Ministère de l'agriculture suite au contrôle phytosanitaire.
- constitution de stocks en pomme de terre dans le cadre de la politique de stabilisation des prix au niveau de la production et de la commercialisation :

i. stock de régulation : campagne 96/97

période d'intervention : janvier à avril 1997

quantité collectée : 1.413 tonnes au prix moyen de 292 D/T

période d'écoulement : août et septembre 1997

résultat de l'opération : perte de 409 mDT

ii. stock de régulation : campagne 97/98

période d'intervention : juin à juillet 1998

quantité collectée par le GIL s'élève à environ 1.010 T au prix moyen de 274 D/T

quantité collectée par les privés s'élève à près de 7.370 T à un prix variant entre 290 D/T et 300 D/T

écoulement des stocks : fin septembre 1998 à fin novembre 1998.

iii. stock stratégique : constitué essentiellement par les privés (environ 80%)

le prix d'achat auprès des agriculteurs est fixé à au moins 280 D/T, si non le GIL intervient et achète à ce prix pour préserver les intérêts des agriculteurs.

le collecteur privé touche une prime de 120 D/T.

quantité collectée entre juin 97 et mars 98 s'élève à 7.240 tonnes et l'écoulement a eu lieu entre octobre 97 et mars 98.

résultat de l'opération : perte de 699 mDT.

- suivi des exportations des légumes : quantité exportée au cours de la campagne 96/97 : 3.447 tonnes contre 4.712 tonnes au cours de la campagne 95/96.

L'effectif du GIL au 8 octobre 1998 s'élève à 98 agents reparti comme suit :

- cadres supérieurs : 9
- agents de maîtrise : 29 dont 2 occasionnels
- agents d'exécution : 60.

Le parc du matériel roulant se compose de :

- 23 véhicules petites cylindrées
- 11 camionnettes
- 13 chariots élévateurs
- 7 tracteurs
- 2 camions
- 7 motocyettes.

Le GIL, en collaboration avec le Centre technique de la pomme de terre, axe principalement ses efforts sur la promotion de ce légume, la production et la régulation des semences, la constitution de stocks pour pallier les creux de la production, inévitables au début de l'automne. Son action en matière de commercialisation est donc loin d'être négligeable, mais reste localisée sur un produit. Les opérations de promotion de ce produit à l'exportation (pommes de terre nouvelles, très demandées en Europe) sont également de son ressort, mais, dans les faits, son assistance aux exportateurs, qui travaillent d'abord et avant tout selon de contrats de culture directs, est moins opérationnelle.

Le groupement interprofessionnel des viandes (ougevi) (GIVR)

Le GIVR, créé en 1996, a dans ses statuts une fonction majeure dans la commercialisation des viandes, la régularisation de celles-ci, la régularisation des apports aux marchés, l'amélioration de l'élevage des ovins et bovins, la mise à niveau des installations de transformation (abattoirs,

THEME 2: TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

salles de découpe) et la valorisation des sous-produits de l'élevage. C'est une structure nouvelle, encore peu étoffée, et qui devrait, à p partir de l'année prochaine, avec un budget multiplié par plus de 4, élargir et renforcer ses activités. Mais, pour le moment, son activité essentielle est la distribution d'encouragements et de subventions multiples orientées vers la production.

Rôle:

- i) Collecte et analyse des données relatives à la filière des viandes rouges.
- ii) La définition et le renforcement des "liens" entre les différents intervenants dans la filière, depuis la production jusqu'à la commercialisation en passant par l'écoulement de la production en vit, l'abattage, le conditionnement et l'agro-industrie.
- iii) La régulation du marché de l'offre et de la demande des viandes rouges par:
 - l'encouragement à l'augmentation de la production et la réduction de son coût récurrent,
 - la planification des productions pour qu'elles coïncident avec les pics de la demande,
 - l'encouragement à la préservation pour une durée plus longue et au conditionnement respectivement des animaux vifs et des carcasses, afin de pouvoir tamponner les périodes de forte demande,
- vi) La participation à la mise à niveau de la filière, notamment par le biais de l'intervention dans:
 - la formation des "acteurs" de la filière,
 - l'organisation de ces acteurs dans des structures professionnelles, comme les coopératives de services et les associations, ...
 - la mise à niveau des marchés de bestiaux dans l'objectif de plus de transparence des prix et une meilleure rentabilité économique,
 - la mise à niveau des abattoirs afin qu'ils puissent répondre aux différentes normes techniques, sanitaires et de protection de l'environnement,
 - la valorisation des sous-produits, comme les différentes peaux, et
 - la mise à niveau des unités de conditionnement et de transformation des viandes rouges.
- vii) La participation à la réalisation des programmes de recherches et de développement en relation avec la filière et ce dans l'objectif:
 - d'améliorer quantitativement et qualitativement les différentes productions,
 - la réduction des coûts de production,
 - la diversification des produits commercialisables obtenus.

Moyens humains et organisation

Le GIVR n'est actuellement représenté que par sa structure centrale, composé d'un staff de personnels au nombre de 13, dont seulement cinq (05) jouissant du statut de recrutement. Les huit (08) restant (y compris le Directeur Général) sont des détachés d'autres services (OEP, UTAP, ...).

La collaboration avec les différentes représentations régionales des Ministères de l'agriculture, du commerce et de l'industrie est alors indispensable. Elle n'est toutefois pas toujours facile, à l'exception des services régionaux du Ministère de l'agriculture (les CRDA) du fait de l'origine du responsable et de certains ingénieurs détachés.

En concertation et en commun accord avec les représentants des différents intervenants dans la filière, les activités du G.I.V.R. sont les suivantes:

- i) L'encouragement des structures professionnelles (comme les coopératives de services) à l'acquisition et au stockage, au profit de leurs adhérents, de fourrages secs (foin et paille), à travers:
 - l'enregistrement des demandes,
 - la recherche de fournisseurs (producteurs à excès de ces fourrages) parmi les unités de production agricole du secteur organisé et des grands exploitants,
 - la négociation des prix, et
 - la mise en contact des acheteurs (les coopératives) avec les fournisseurs.
- ii) La subvention du coût de transport des fourrages depuis le lieu de leur transport, lequel

THÈME 2 : TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

- coût est évalué à 3 millimes par balle et par km.
- iii) L'encouragement à la mise en place de centres de collecte et de rassemblement des veaux pré engraisés (dont les propriétaires ont décidé de les vendre à un âge et à un poids vil encore faibles). À ce propos, le G.I.V.R. est actuellement en phase d'étude pour approbation de deux demandes privées de candidature pour la création d'un centre.
- Outre les contrats et les formalités administratives, le centre de collecte des veaux pré engraisés s'engage à respecter le planning élaboré par le G.I.V.R. concernant le nombre et la nature des fournisseurs de veaux et des éleveurs désirant leur achat et à appliquer les prix en vigueur. En revanche, il bénéficie d'une prime incluant le transport des veaux depuis les lieux de leur production et leur entretien jusqu'à leur vente de nouveau.
- iv) L'encouragement des agriculteurs, possédant une infrastructure en bâtiments favorable à la tenue d'opération d'engraissement de bovins, à l'achat de maigres pré engraisés et collectés.
- L'encouragement consiste au paiement au moment de l'abattage d'une prime égale à 1,5 dinars par kg de carcasse supérieur à :
- 200 kg pour les sujets de race pure
 - 160 kg pour les sujets de race locale ou croisée.
- Cette opération étant commandée pour des contrats entre les éleveurs et le G.I.V.R. obéit à des engagements de la part des éleveurs, dont notamment l'achat du maigre conquis par le G.I.V.R. (à partir des centres de collecte prochainement), son engraissement pour une durée supérieure ou égale à 3 mois (sans toute fois dépasser un âge du veau de 20 mois) et enfin à sa vente à un abattoir.
- Jusqu'à l'heure actuelle, le G.I.V.R. a établi des contrats avec 393 ateliers d'engraissement (éleveurs, localisés essentiellement dans les gouvernorats de Bizerte (154) et Nabeul (110).
- v) L'encouragement des éleveurs d'ovins quant à la programmation des productions et des ventes des agneaux afin qu'elles puissent coïncider avec les pics de la demande. L'encouragement consiste en :
- l'établissement de contrats avec des acheteurs des agneaux (des bouchers essentiellement), suite auxquels ces derniers s'engagent à acheter la production en question,
 - le paiement au profit des éleveurs d'ovins contractuels de primes égales à 1 dinar par tête acheminée vers l'abattoir en guise de prime de transport, 15 dinars par tête au titre de prime d'engraissement supplémentaire et 0,5 dinar par kg de carcasse à l'abattage.
- vi) L'encouragement des éleveurs à l'introduction de races performantes en viande en croisement avec la population femelle existante et ce par le biais du planning et de la coordination de leur introduction, du choix des bénéficiaires (à travers les structures qui les regroupent / les coopératives) et de la garantie de l'écoulement des produits obtenus,
- vii) La contribution à la couverture des frais de maintien pour une durée plus longue des animaux sur pieds et de conditionnement des viandes abattues à chaque fois que cela s'impose, afin de tamponner l'offre et la demande,
- viii) La contribution à la détermination du besoin du pays en viandes rouges importées et à son planning,
- ix) Le soutien et le financement (total ou partiel) de travaux de recherche et de développement en étroite relation avec la filière.

N.B. : Les subventions et les primes d'encouragement gérées par le G.I.V.R. proviennent du Fonds de Développement de la Compétitivité en Agriculture et Pêche (FCODECAP).

Le présent passage en revue des rôles et des activités du G.I.V.R. permet de dégager :

- i) Le rôle promotionnel, organisationnel et régulateur du G.I.V.R. dans la filière faisant initialement partie des attributions de l'administration, principalement l'offre, à des prix logiques, des fourrages secs au profit des éleveurs des régions arides, la régulation du marché des viandes rouges notamment pendant les périodes de pics (de la demande ou de l'offre) et enfin, l'orientation des engraisseurs vers des durées d'engraissement plus longues,
- ii) Certaines actions, dont notamment l'identification (numérotation) et le pesage des animaux retenus pour les différentes opérations d'engraissement supplémentaires, sont encore réali-

THEME 2 : TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVE ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

sées par le GVR ou à défaut par l'administration. Ces opérations peuvent faire l'objet de cahiers de charges en vue de les transférer au secteur privé ou associatif.

- iii) L'organisation et les moyens humains du GVR peuvent faire, dans le cadre du présent projet, l'objet d'une décentralisation à travers la création de cinq (05) représentations régionales (Nord-Est, Nord-Ouest, Centre-Est, Centre-Ouest et Sud).

Ces représentations à composer chacune de deux techniciens, 1 secrétaire, 1 véhicule et les équipements de travail nécessaires seront des observatoires et auront pour tâche essentielle

- le suivi de la conjoncture de la filière des viandes rouges (ours des tournages, des maigres et des différents marchés);
- le suivi des éleveurs
- le suivi des bouchers.

L'existence d'une coopérative centrale ayant des compétences et, en partie, des attributions similaires, mais avec des moyens plus importants et une plus grande souplesse d'intervention, devrait permettre à ce groupement d'optimiser ses actions à l'intérieur des cadres budgétaires qui lui sont alloués. On pourrait aussi souhaiter que, pour des raisons d'économie et d'efficacité, il y ait un regroupement, voire une fusion, des divers organismes orientés vers les services à l'élevage, les orientations vers la production laitière et la production de viandes rouges n'étant pas a priori complètement dissociables (croisements industriels, engraissement des vaches laitières de réforme, abattoirs, sous-produits, ...). Dans cette option, l'Office de l'élevage et des pâturages, qui de plus en plus abandonne ses activités opérationnelles directes au profit d'une gestion intégrée du secteur de l'élevage et de ses ressources alimentaires, devrait, par délégation technique et budgétaire, contribuer à renforcer les organisations professionnelles et coopératives.

Le groupement interprofessionnel du lait (GILait)

Le GILait intervient dans un secteur qui, depuis une année, et grâce à des niveaux de rémunération élevés (pour la production comme pour la collecte), est devenu excédentaire. De ce fait, les problèmes de commercialisation et de valorisation des produits sont au premier plan de ses responsabilités, y compris à l'exportation. La faiblesse de ses moyens financiers et humains ne devrait pas être un obstacle au développement de ses activités orientées vers l'aval de la production, pour peu que la recommandation précédente sur le GVR et les autres promoteurs de l'élevage soit retenue.

Le groupement interprofessionnel du lait est une structure à intérêt économique public : c'est un organisme professionnel qui intègre toutes les personnes physiques ou morales ayant pour statut de producteur, collecteur, de transformateur et d'exportateur du lait. Sa création date du 1er septembre 1977.

Le GILAIT est organisé selon les textes de loi se rapportant aux groupements interprofessionnels opérant dans le secteur de l'agriculture et de l'agro-industrie et selon le statut type de ces mêmes groupements. Il est administré par 12 membres représentant les Ministères de l'agriculture, du commerce, et des finances et des représentants des organismes professionnels concernés : UTAP, UTICA.

La création du GILAIT vient pour répondre aux objectifs de coordination entre les différents partenaires et l'instauration de relations contractuelles pour tous les intervenants de la filière touchant tous les cycles de la production de lait. Les principales attributions du GILAIT sont :

- la contribution à l'instauration de relations contractuelles pour les divers cycles de production et la coordination des différents intervenants dans la filière ;
- faciliter la concertation entre la profession et l'administration ;
- aider la profession à l'intégration du progrès technique et technologique en vue de l'augmentation de la production, son amélioration et sa diversification ;
- proposer aux pouvoirs publics les mesures convenables à prendre au profit du secteur ;
- la collecte, l'analyse et l'élaboration de toutes les données statistiques et technico-économiques concernant la filière.

En plus de ces attributions, le GILAIT est aussi chargé des tâches spécifiques et de toutes autres mesures que l'Etat recommande :

THÈME 2. TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

- contribuer et procéder à la mise en œuvre des stratégies de développement du secteur laitier à tous les niveaux de la filière ;
- contribuer à la conception des programmes de développement du secteur au niveau national et régional ;
- instaurer les règles et relations en vue d'organiser la profession et encourager la création de structures spécialisées dans le secteur laitier ;
- contribuer à la conception des programmes de formation et de recyclage à dispenser au profit de la profession, des ouvriers et cadres dont ils relèvent ;
- contribuer à la fixation de normes de classification du lait et dérivés et à leur mise en exécution ;
- contribuer à la mise en place de laboratoires d'analyse et de contrôle de la qualité du lait et dérivés ;
- instaurer un mode de tarification du lait en fonction de la qualité ;
- contribuer à la compression et à la maîtrise des coûts de production et apporter l'assistance et l'encadrement nécessaires à la profession ;
- la coordination avec les départements concernés pour les opérations de régulation du marché.

Bien qu'il représente un mécanisme important pour l'organisation et le développement de la filière lait, le GILAIT rencontre plusieurs contraintes qui limitent ses interventions :

- moyens financiers limités, en totalité en provenance du budget de l'État ;
- absence d'adhésion des intervenants dans la filière (producteur de lait, centres de collecte, industriels...)
- une équipe centrale réduite (4 ou 5 cadres supérieures) en majorité détachée (de l'ONEL de l'UTAP...)
- absence d'équipes ou de représentations régionales : le GILAIT dispose de 2 cadres par gouvernorat mais relevant de CRDA.

Les offices et coopératives centrales

Deux offices publics (l'Office des céréales et l'Office national de l'huile) et trois coopératives centrales (Coeblé, CCCG et CCSPS pour les céréales) jouent un rôle majeur dans la commercialisation (collecte, stockage, régulation) de deux des productions agricoles stratégiques de la Tunisie. La particularité de ces organismes est qu'ils interviennent dans des secteurs hautement subventionnés et administrés, ce qui, exception faite des libéralisations provoquées par les programmes d'ajustement structurel agricole, leur confère des positions monopolistiques ou dominantes et parallèlement, des fonctions à rémunération négative. On reviendra plus loin sur ce dernier aspect, déjà évoqué en introduction à ce rapport.

L'Office des céréales et les coopératives centrales de collecte des céréales

(voir le détail de la problématique de la collecte des céréales en annexe 5)

Le dispositif mis en place au début des années 70 pour la collecte des céréales est fondé sur un monopole d'un office central, ayant pouvoir de déléguer, là il ne peut intervenir et où il y a des coopératives installées, les opérations de collecte, paiement des agriculteurs, stockage et vente aux moutiers (blé dur) et semoulières (blé tendre). L'office est en outre tenu de satisfaire aux besoins de collecte, même dans des zones marginales et administrer, pour le compte de l'État, les stockages stratégiques et les importations de complément à la production locale, en fonction de l'état des stocks et des récoltes.

Le constat principal est qu'il est possible de sous-traiter ou déléguer encore plus les opérations de collecte et de stockage, moyennant un ajustement de tarifs de rémunération, jugés insuffisants⁴. Mais la principale difficulté à intéresser le secteur privé (ou coopératif) à se substituer progressivement aux instances publiques réside dans le mécanisme de compensation, administré par la Cais

⁴ Ceci résulte d'analyses propres à l'OC, mais il semble bien, sous réserve de confirmation par une étude en cours sur les coopératives centrales céréalières, que ce constat peut être généralisé. D'un autre côté, des experts pensent que l'OC pourrait assumer ses tâches actuelles (encadrement, contrôle, collecte, stockage et vente) avec des effectifs très largement inférieurs à ceux dont il dispose.

THÈME 2. TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

malus de relativement faible amplitude - et, à la vente, des prix de rétrocession nettement inférieurs, la marge de rétrocession étant versée aux collecteurs vendeurs après valorisation et contrôle des états par la CGC.

Cette marge est, semble-t-il, insuffisante pour couvrir tous les frais directs et tous les coûts invisibles (pertes sur stock, différences entre qualités achetées et qualités vendues, ...) sans compter que les modes et échéances de paiement et de rétribution entraînent des frais financiers (découverts bancaires) extrêmement importants.

Ceci vaut pour tous les opérateurs, y compris l'OC : pour son activité d'importateur de céréales, très fluctuante en fonction des récoltes, il apparaît que la première année où la rétrocession, pour le blé tendre seulement, a dépassé les coûts d'achat et de gestion est l'année 1996, mais cette marge, d'ailleurs faible, a été ristournée à la CGC, ce qui, en soulageant celle-ci, n'a contribué en rien à améliorer la situation de l'OC.

En fait, un développement majeur des services privés dans la commercialisation des céréales ne peut être raisonnablement envisagé que dans le cas d'un changement radical des modalités de soutien au secteur céréalier (liberté des cours, subvention à l'exploitation et non au produit, prix planchers de recours).

L'Office national de l'huile

L'ONH intervient dans le secteur des huiles alimentaires à deux titres : comme importateur exclusif d'huiles de graines brutes et comme collecteur, stockeur et exportateur d'huile d'olive. Cette dualité se reflète dans son organisation et la tenue d'une double comptabilité rendue nécessaire par les implications très différentes de ses deux fonctions sur le budget de l'État et de la Caisse générale de compensation.

Depuis 1993 (loi 94-37), l'ONH n'a plus de monopole dans l'exportation d'huile d'olive ni a fortiori dans la collecte, mais, de fait, il se trouve dans l'obligation d'acheter les quantités qui ne trouvent pas preneur sur d'autres circuits. Ceci se traduit par une activité en dents de scie dépendant étroitement de la production et des achats faits par des privés pour l'exportation ou la mise sur le marché locale, de plus en plus importants.

Campagne	Collecte	Export	Ventes locales	Production
1995/1996	25 768 T	26 850 T	198 T	
1996/1997	177 126 T	57 929 T	1 094 T	env. 320 000 T
1997,11998	42,460 T	91 999 T	1 744 T	

Pour les huiles de graine, les importations sont relativement stables, autour de 160 000 T en moyenne depuis quatre ans, pour une consommation de 155 000 T après raffinage. Les circuits de distribution sont tenus par 13 raffineurs qui opèrent en sous-traitants de l'ONH et par 13 conditionneurs, dont 2 sont également raffineurs (50 % de ces huiles, une fois raffinées, sont encore vendues en vrac).

Les difficultés financières de l'ONH sont dues à peu près aux mêmes raisons que pour les collecteurs de céréales : non prise en compte des frais financiers (30 millions de dinars en 1996) dans les charges imputables à la CGC ; paiement au connaissance des achats, ventes à 90 jours ; avance de trésorerie de 2 mois jugée insuffisante.

Pour ce qui est des huiles d'olive, l'ONH opère comme tout autre opérateur privé, à la seule différence de ses obligations de fait de collecte, et sa part dans les exportations est en diminution; l'impact des négociations avec l'UE et l'OMC ne peut encore être perçu, mais si les contingents préférentiels sont abolis, on passera par une libéralisation complète du secteur et l'activité de l'office devrait être privatisée; il agit également comme collecteur à des prix plancher d'intervention.

L'Office de l'élevage et des pâturages (OEP)

L'Office de l'élevage et des pâturages était un EPIC créé le 24 Septembre 1966. Compte tenu des mutations que l'agriculture et conformément aux orientations de l'État visant le désengagement progressif des activités concurrentielles, le statut de l'Office a été modifié le 3 Mai 1993, pour devenir un établissement public à caractère non administratif et sa mission a été redéfinie en vue de la promotion et le développement de la production fourragère et animale.

THÈME 2. TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

et le développement de la production fourragère et animale.

Conformément à sa mission, l'OEPP a pour attribution :

- l'amélioration de la productivité de l'élevage,
- l'amélioration des ressources fourragères
- le suivi et le développement des techniques d'élevage et de production fourragère
- le suivi du secteur et la contribution à son développement économique et, de façon générale, mener toutes missions spécifiques que l'Etat autorise pour développer le secteur.

Les missions principales de l'OEPP concernent :

- le développement de l'élevage à travers 2 axes principaux, l'amélioration génétique et la conduite du cheptel ;
- le développement des ressources fourragères, notamment à travers le programme d'amélioration des parcours ;
- l'organisation des productions en particulier la collecte du lait ;
- l'interface recherche-développement (14 conventions avec instituts de recherche et d'enseignement).

En plus de sa direction centrale, l'OEPP dispose d'une agence par gouvernorat cofinancée par une direction régionale par grande région naturelle ; l'OEPP détenait aussi des fermes de production et d'expérimentation, il ne devait conserver que 3 fermes (au nord, au Centre et au Sud) au lieu de 14 fermes couvrant 27 000 ha avant 1993. L'effectif de personnel employé par l'OEPP compte (fin 1997) 1112 agents dont 780 relevant des services centraux et régionaux et 332 agents relevant des fermes et des usines de concentrés.

Ainsi, à travers son réseau d'agences sur le territoire et l'effectif de son personnel ainsi qu'avec les possibilités d'incitation que l'Office continue de gérer (prime de collecte de lait, aide à l'installation de parcours, à l'implantation de centre de collecte, etc), l'Office joue certainement un rôle important dans la promotion et le développement de la production animale et des ressources fourragères. Le recentrage de sa mission et l'assainissement des fermes, usines et établissements recommandé par les directives de l'Administration gagneraient à donner à l'Office plus d'efficacité dans ses interventions.

Les principales activités de l'Office font partie des programmes et mesures que l'Etat a instaurés et que l'Office est chargé de les mettre en œuvre. Il s'agit :

- du programme de développement des ressources alimentaires à travers le développement pastoral, la valorisation des sous-produits agro-industriels, le développement de la production de semences fourragères et pastorales,
- du programme d'amélioration génétique à travers le contrôle de performances, l'insémination artificielle, la saillie naturelle, le service des élèves béliers...
- de programme d'encadrement et d'organisation du secteur par notamment le renforcement de l'infrastructure de collecte de lait, l'encadrement du secteur laitier, l'encadrement du secteur ovin et caprin, l'encadrement des petites et moyennes exploitations, l'approvisionnement du secteur.

L'élevage bovin

Le programme d'amélioration génétique repose, en plus de l'importation de la semence animale issue de géniteurs testés à l'étranger, sur les actions suivantes :

- le contrôle de performances et la valorisation des données,
- l'insémination artificielle et la saillie naturelle,
- la récupération des génisses et
- le livre généalogique.

Le contrôle de performance

Le programme de contrôle de performance a pour objectifs, la valorisation des données pour des fins de conduite et de sélection intra-troupeau au niveau de l'éleveur, et l'évaluation génétique des animaux pour servir à l'échelle nationale à l'amélioration des futures générations par le biais des actions d'insémination artificielle, saillie naturelle et récupération des génisses.

THÈME 2 : TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

Les activités de ce programme couvrent l'identification des animaux, le contrôle laitier des bovins de races pures et le contrôle de croissance des bovins dans les zones de production de viande.

Actuellement, douze équipes régionales composées de 36 techniciens relevant de l'Office sont chargées de la réalisation de ce programme. Étant donné la qualification de ce personnel (cadre ouvrier), la tâche des contrôleurs est limitée à la fonction de peseurs assurant les opérations suivantes : l'identification des animaux, l'enregistrement des pesées du contrôle laitier, l'enregistrement des événements (villages, avortements, tarissements, inséminations) et des mouvements du cheptel. Le coût du contrôle laitier officiel (du type A4) est estimé à 24 D par vache et par an. Le financement est assuré en totalité par l'État.

Le taux national de couverture des races pures par le contrôle laitier officiel, n'est que de 10 % en 1998 ; ce type de contrôle couvre environ 60 % de l'élevage du secteur organisé et seulement 1 % de l'élevage du secteur privé. En plus du contrôle (type A4 et type B), l'Office procède à l'analyse de laboratoire d'échantillons de lait dans le laboratoire de contrôle laitier à Sidi Thabet (90 000 échantillons en 1998).

Les données de contrôle laitier et des analyses du laboratoire sont régulièrement agrégées et traitées au centre de traitement informatique à Sidi Thabet pour éditer les documents techniques de valorisation des données, notamment le rapport mensuel, les certificats de lactation et les index génétiques.

L'absence de techniciens qualifiés au niveau des équipes régionales pour assumer le rôle de conseiller de conduite et d'amélioration génétique fait que la valorisation du document élaboré est de faible portée notamment pour l'élevage du secteur privé.

L'insémination artificielle et la saillie naturelle

Les activités du programme d'insémination artificielle sont la production de semences animales, l'importation de semences animales au profit des différents utilisateurs, la vente des semences aux éleveurs et aux structures intervenant dans le domaine, le contrôle qualitatif et quantitatif des semences importées en collaboration avec la Direction Générale de la Production Agricole, la production d'azote liquide et la formation et le recyclage des inséminateurs.

Le taux de couverture du cheptel national est de l'ordre de 33 % ; il est de 74 % pour les races pures et 19 % pour le cheptel de races locales et croisées. Les réalisations de l'année 1997 dans 80 circuits (OEP : 41 circuits, Office Sylvopastoral du Nord-Ouest : 17 circuits, inséminateurs privés installés à partir de 1995 : 22 circuits et les autres intervenants : secteur organisé et sociétés) ont atteint 140 000 inséminations premières réparties par opérateur comme suit :

L'importation de semences bovines a atteint 444 569 doses de géniteurs testés pendant la période 1993-97. La formation d'inséminateurs a concerné 96 personnes (1394-96) pour le profit de la profession, du secteur organisé, de l'OEP de HODESYANO.

La saillie naturelle est un programme complémentaire à l'insémination artificielle, ce programme a pour objectif de couvrir les bovins de races pures dans les zones à accès difficile et non desservis par l'insémination. Cette action porte sur la vente de 150 taureaux à renouveler :

- Récupération de génisses

Le programme de récupération de génisses a pour objectifs de promouvoir l'élevage de génisses de races pures, d'instaurer un marché national pour la vente et de limiter l'importation de ce type d'animaux. Pour réussir ce programme, plusieurs encouragements ont été accordés aux éleveurs et à la profession pour la récupération de vaches et l'élevage de génisses à la ferme ou dans des centres d'élevage. La tâche de l'OEP dans ce programme est de contrôler les animaux élevés et la gestion des primes d'élevage de génisses.

Le livre généalogique

Le livre généalogique constitue la banque des données de la base de sélection pour l'évaluation génétique, l'étude des paramètres zootechniques et l'édition des documents officiels de généalogie (pedigree) et des performances à valoriser par le biais des programmes : insémination artificielle, saillie naturelle, récupération des génisses, assistance technique et promotion des races pures.

THEME 7. TRANSPORTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

L'élevage ovin et caprin

- Le programme d'amélioration génétique des ovins et caprins se base sur les actions suivantes :
- le contrôle de performances,
 - l'insémination artificielle,
 - la récupération et la vente d'élevés béliers
 - la valorisation des données et l'évaluation génétique.

Bien que n'ayant qu'une faible envergure, les réalisations de ce programme ont porté sur :

- le contrôle de croissances de troupeaux inscrits : 58 565 unités en 1998
- l'insémination artificielle : 3344 chez les ovins et 2038 chez les caprins.

Contraintes du programme d'amélioration génétique :

- L'extension des programmes d'amélioration génétique et plus particulièrement le contrôle de performances se heurte à une série de contraintes dont les principales sont les suivantes :
- L'insuffisance du personnel au niveau régional ce qui limite l'extension du programme à d'autres types d'élevages et la faible qualification de ce personnel qui réduit l'impact de la valorisation des données ;
- Le coût élevé des équipements et matériel agréés pour le contrôle de performances ;
- L'analyse des échantillons de lait est centralisée dans un seul laboratoire pour l'ensemble des troupeaux inscrits au contrôle laitier ;
- L'absence de loi et de textes qui régissent le contrôle de performances et le personnel en exercice ;
- L'absence de cahier de charges impliquant les structures professionnelles dans la réalisation des actions d'identification et de contrôle de performance.
- La faible initiative du secteur privé, malgré les incitations et encouragements accordés, pour la réalisation des opérations d'amélioration génétique.

La coopérative centrale des éleveurs et des éleveuses (CCVE)

C'est une structure créée en avril 1973. Elle compte actuellement 937 adhérents, dont la plus grande partie fait le biais de coopératives de services.

L'équipement

- 1 local administratif
- 1 parc matériel roulant
- 1 centre de collecte du lait à Karouan, d'une capacité journalière de 8000 litres,
- 1 camion frigorifique isotherme de 2000 litres,
- une ferme à Utique, louée auprès de l'Etat et où se trouve le Centre de quarantaine et de stockage.

Actuellement, la CCVE intervient dans divers secteurs situés en totalité à l'amont de la production animale. Il s'agit de :

- l'approvisionnement des éleveurs (priorité aux adhérents) en intrants, comme le cheptel animal, les aliments (fourrages secs, bouchons de luzerne, son, aliments concentrés industriels) et les différents équipements requis pour l'élevage des ruminants,
- l'encadrement et l'assistance des éleveurs adhérents par le biais des moyens humains et matériels propres ainsi que par le recours aux spécialistes (OEP, institution de recherche, administration...),
- la coordination avec la recherche et le financement de sujets de recherche en relation avec l'élevage et la diffusion de leurs résultats à travers les adhérents,
- la contribution à la régulation du marché des viandes, notamment pendant les pointes de la consommation.

Dans ce dessein, la CCVE

- maîtrise les diverses demandes d'intrants à partir des adhérents (principalement les coopératives de services),
- réalise une prospection des marchés intérieur ou extérieur, selon l'intrant,
- acquiert (achète) les intrants en question,
- les revend aux demandeurs respectifs selon une marge bénéficiaire raisonnée et étudiée.

THEME 2 : TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVE ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

tout en soutenant les éleveurs bénéficiaires dans le cas d'un quelconque problème, notamment dans le cas où l'intrant serait une génisse.

Toutefois, ces actions ainsi décrites et dont l'aspect commercial (profit) est très net ne cachent pas le coût social et régulateur que joue la coopérative. En effet, et en plus des marges bénéficiaires raisonnées la coopérative procède en ce qui concerne l'importation des bouchons de luzerne à l'acquisition de quantités supérieures aux demandes enregistrées et stocke le différentiel tout en prenant le risque de leur périssement pour pouvoir répondre aux soucis de l'État qui est de tamponner le marché à chaque instant.

En ce qui concerne la production d'agneaux, la CCVE procède à l'établissement de contrats de production avec des éleveurs, lesquels contrats l'obligent à acheter toute la production et au prix du marché, même en dehors des pics de la demande ou en excès par rapport à ses prévisions de vente.

Perspectives

Selon le premier responsable de la CCVE, il est prévu l'élargissement des activités de la coopérative par le biais de :

- la récupération auprès de l'État des droits de réalisations des activités : de traitement de la paille à l'Ammoniac et d'insémination artificielle, les formalités d'acquisition de la première activité de l'OEPA à la CCVE sont à leur stade de finalisation, tandis que celles de la deuxième sont encore à leur début.
- l'acquisition et l'élevage de génisses nées et élevées en Tunisie : Les éleveurs qui achèteront ces génisses bénéficieront d'un soutien de la part de la CCVE en cas de problèmes ultérieurs de fertilité ou de santé.
- la récupération, essentiellement auprès des éleveurs adhérents, des agnelles excédentaires, en vue de la mise à la disposition des éleveurs d'antennes futures productrices.
- la mise en place en association avec une coopérative de base (de services) d'une usine de fabrication des aliments concentrés, destinés en priorité aux éleveurs adhérents. Une pareille usine permettrait sans aucun doute aux éleveurs adhérents à la CCVE de pour un temps d'un concentré répondant aux normes de qualité.
- à l'aval de la production des viandes, la CCVE projette également d'investir dans le domaine de la récupération, de l'abattage, du découpage et du conditionnement de viande, la création d'un label étant fixée comme objectif.

Conclusion

Le présent passage en revue des activités de la CCVE a permis de dégager qu'il s'agit :

- d'une structure "privée", qui agit selon les règles du marché de l'offre et de la demande (et du profit), tout en contribuant à l'exécution des différentes stratégies de l'État, notamment dans le domaine de la régulation des prix et de l'offre et de la demande.
- d'une structure assez aisée financièrement et techniquement (les moyens humains utilisés) ce qui la place au premier rang parmi les structures professionnelles privées susceptibles de succéder à l'Administration dans la réalisation de certaines tâches, comme l'insémination artificielle, le traitement de la paille à l'ammoniac et la promotion de la valorisation des sous-produits dans l'alimentation du bétail.
- de l'une des structures professionnelles capables de réaliser les objectifs du GIVR, comme le centre de collecte et de rassemblement des veaux pré engraisés, la récupération des agneaux engraisés, le stockage des fourrages secs, etc.

ANNEXES



SUITE EN

F

2



ONAGRI
TUNISIE

MICROFICHE N°

10556

REPUBLIQUE TUNISIENNE
MINISTERE DE L'AGRICULTURE

الجمهورية التونسية
وزارة الزراعة

Observatoire National de l'Agriculture
30, Rue Alain Savary - 1002 Tunis

المركز الوطني للزراعة
30، شارع آلان سافاري - 1002 تونس

F

2

ANNEXE 1

Le commerce des produits agricoles

Une bonne appréciation du rôle et des conditions d'exercice du commerce des produits agricoles en Tunisie passe par un minimum de regard en arrière sur l'agriculture et sur les habitudes alimentaires tunisiennes au cours des trente dernières années ; les évolutions et les pesanteurs constatées dans ce passé proche, si elles ne sont pas suffisantes pour déterminer ce que pourrait être ce commerce à l'horizon 2010, constituent cependant un référentiel qui nous permettra de distinguer les pratiques qui, avec l'ouverture attendue des frontières, ne devraient plus subsister que de façon marginale ou temporaire de celles qui, pour divers motifs — culturels, sociaux, économiques, ... — s'imposent encore à ce terme.

On examinera successivement dans cette note :

- la façon et le rythme auxquels la production agricole a évolué pour satisfaire au mieux la demande intérieure ;
- l'importance de ce commerce dans l'ensemble du commerce intérieur et de l'économie ;
- les évolutions et les caractéristiques de la demande interne ;
- par produit ou groupe de produits, les modes d'approvisionnement et de distribution et les réglementations qui les encadrent ;
- les adaptations possibles aux futures conditions économiques (libéralisation des échanges) et les impacts sur les professions et sur le rôle de l'État.

Historique des politiques agricoles et de leurs effets

De mémoire de vivant, la Tunisie n'a jamais connu de famine ; les pénuries réelles ou apparentes (disparition de certains produits des marchés officiels) furent toujours de courte durée, limitées à quelques produits et locales ; elles ont toujours été les conséquences d'accidents naturels (sécheresses prolongées, épizooties, infestations parasitaires, grandes inondations, ...) ou humains (collectivisation forcée, interventions inconsidérées sur les cours, ruptures temporaires des apports en intrants, ...) mais n'ont jamais réellement affecté l'alimentation de la population, grâce à tout un dispositif mis en place depuis maintenant près de trente ans et qui, malgré quelques défauts certains, a toujours garanti la sécurité alimentaire du pays.

Les enquêtes nutritionnelles menées tous les cinq ans montrent qu'il n'y a pas de problème de carence significatif, ni de malnutrition ; au contraire, les évaluations de la composition des rations alimentaires quotidiennes démontrent, ainsi que les avis des diététiciens et nutritionnistes, une probable "malnutrition" par excès de certains aliments, sucres, féculents et graisses, même en période normale.

Les déficits de la production locale en produits alimentaires de base, qu'ils soient structurels — sucres et denrées (café, thé, cacao, épices tropicales, ...) — ou qu'ils résultent d'une insuffisance partielle par rapport à la demande — blé tendre toujours, blé dur certaines années, lait pendant longtemps, viandes bovines, ... — ont été systématiquement comblés par l'intervention directe de l'État au travers d'institutions publiques spécialisées, telles que l'Office du commerce de Tunisie, l'Office des céréales, l'Office national de l'huile, la STIL (Société tunisienne d'industrie laitière), El-Louhoum (Société des viandes), ... qui, outre la garantie qu'ils apportent à un approvisionnement régulier et suffisant des marchés, jouent un rôle déterminant dans la stabilisation et la modération des prix de vente aux consommateurs.

Face à une croissance démographique qui — si elle n'est plus maintenant que de 1,23 % par an (1988) — a longtemps atteint le niveau de 3 % par an et plus, les politiques de développement agricole, aménagées peu à peu au cours des trois dernières décennies, ont permis une croissance moyenne de l'agriculture supérieure à celle de la population. Axées sur une augmentation de la production en quantité, ces politiques ont, tout d'abord, contribué à rassurer et sécuriser les agriculteurs et éleveurs, puis, les ont incitées — par des subventions, exonérations, garanties de cours et de débouchés, mise à disposition à faible coût d'infrastructures publiques (cas de périmètres irrigués) — à

THÈME 2 : TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

développer l'intensification et les rendements, et, plus récemment, à se préoccuper de la diversité et de la qualité des produits.

Le succès est là, puisque, au cours des cinq dernières années, la Tunisie a pu présenter une balance d'échanges agro-alimentaires équilibrée, voire excédentaire certaines années. Les principales exportations traditionnelles ou non (huile d'olive, dattes, agrumes, produits de la pêche, certains produits de l'agro-industrie) ont en effet, et de manière soutenue et continue, compensé le recours aux importations de produits agricoles et alimentaires.

Ceci n'a pu être obtenu que par des taux de protection effective élevés et croissants¹ : agriculture et pêche : 24 % en 1990, 45 % en 1995, 97 % en 1998 ; agro-alimentaire : 100 % en 1990, 115 % en 1995, 241 % en 1998. Les subventions destinées à la fois à protéger le pouvoir d'achat du consommateur et les revenus de certaines catégories d'agriculteurs (sericoleurs, éleveurs) passent, en grande partie, par la Caisse générale de compensation, créée au début des années 70, qui, en pointe, a distribué près de 540 millions de dinars pour les seuls produits agricoles². Pour l'année 1998, les interventions de la Caisse ont porté sur 336 millions de dinars (budget initial : 400 millions, interventions 1997 : 371 millions) ; trois produits monopolisent à près de 95 % le budget de la Caisse : céréales (216 millions, ou 64 %), huiles importées (77 millions, ou 23 %), lait (24 millions, ou 7 %).

Les interventions de la Caisse générale de compensation représentent environ 1,5 % du PIB, taux en baisse tendancielle régulière, l'objectif à court terme étant de ramener ce taux à 1 % en 2001 (clôture du IX^e Plan de développement). La réduction du taux d'intervention est en grande partie rendue possible par trois tendances profondes et convergentes : baisse des prix à l'import (céréales, sucres), réduction de déficits (lait entre autres) et ajustement progressif à la hausse des prix publics des produits sensibles³ dérivés.

En outre, mais de manière indirecte, l'État est appelé à compenser certaines insuffisances de rémunérations de services liés à la commercialisation des produits agricoles ou à les prendre en charge ; les montants cumulés des créances que les banques commerciales ont dû consentir aux organismes publics d'intervention pour compenser leurs déficits d'exploitation et leur faible capacité financière atteignent 200 millions de dinars que l'État a pris en garantie par la loi de finances pour 1999 ; pour l'ONH et l'OC, les consolidations de dettes de fin 1996 sont de 226 et 754 millions respectivement, sur 12 ans (huiles et céréales).

Les données du commerce

C'est un secteur de l'activité économique relativement peu connu et mal évalué, en raison du nombre et de la qualité des intervenants, pour la plupart sans statut officiel ; pour les produits subventionnés ou dont les prix au stade du gros et du détail sont fixés par l'État, les données sont plus fiables et plus précises, mais ceci ne concerne qu'une faible part des opérateurs du commerce. Le meilleur moyen d'apprécier l'importance de ce commerce est de passer par des données globales ou sectorielles, provenant, soit des enquêtes de l'INS sur le budget des ménages⁴ et la nutrition (aspect de consommation finale), soit des statistiques de la production agricole et des échanges de produits agricoles et agro-alimentaires (aspect de l'offre). En valeur actualisée aux prix d'aujourd'hui (1998), la consommation des ménages en produits alimentaires et assimilés a ainsi évolué : (tableau I)

¹ Source: Institut d'Économie quantitative (IEQ)

² Année 1989 : 342,5 MD, soit 537 MD en prix 1998 ; les autres produits : engrais, papiers et fournitures scolaires représentent moins de 10 % du total des interventions.

³ Sur 538 produits sensibles, à prix publics fixés, 396 sont des produits alimentaires.

⁴ Les consommations alimentaires des collectivités sont de plus en plus faibles (hors le tourisme, en saison) en proportion de la consommation des ménages.

THÈME 2 - TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

Consommation alimentaire des ménages		Évolution et importance				
(en millions de dinars constants de 1998)						
H	Population (M habitants)	5,65	6,49	7,39	8,18	8,62
	Année	1975	1981	1985	1991	1995
A.1	Céréales	441	489	449	540	567
A.2	Légumineuses	58	75	96	129	131
A.3	Légumes	257	350	434	604	575
A.4	Fruits	89	138	163	231	227
A.5	Viandes	294	460	632	784	784
A.6	Poissons	42	58	87	109	126
A.7	Lait & œufs	116	204	283	362	407
A.8	Sucres	79	95	78	105	113
A.9	Huiles	173	161	168	216	177
A.10	Boissons (et restauration)	158	245	339	394	472
A	Total alimentation	1611	2225	2849	3478	3558

Source : Enquêtes quinquennales DHS sur le budget et la consommation des ménages

La part de l'alimentation dans les dépenses des ménages (hors auto-consommation) est descendue en dessous du taux de 40 % depuis environ vingt ans et, dans les dépenses commerciales (hors services, transport, ...) ne représente plus que 58 % du commerce de détail, contre plus de 65 % avant 1980.

Le chiffre d'affaires de ces commerces (y compris la restauration et les débits de boissons) a été multiplié en valeur réelle par 2,2 en vingt ans, alors que la population, dans la même période, ne s'était accrue que de 68 %. Un certain tassement est constaté entre les deux enquêtes de 1985 et 1995, correspondant, en valeur, à une diminution de la consommation par habitant.

Quand on examine la structure des dépenses alimentaires, les chiffres résument une stabilisation, en %, de la consommation des produits à base de céréales, légumineuses, légumes, fruits et viandes, une nette augmentation des consommations de produits de la mer, des laitages et dérivés et des œufs, cependant que les sucres et produits dérivés et les huiles et graisses alimentaires présentent une forte tendance à la diminution. La période 1985-1995 montre, en valeur et en composition, une stabilisation de la répartition des consommations alimentaires (tableau B).

Structure de la consommation alimentaire des ménages		(en % de la consommation alimentaire totale)				
	Année	1975	1980	1985	1990	1995
A.1	Céréales	21,4%	19,7%	13,7%	13,5%	15,2%
A.2	Légumineuses	3,6%	3,4%	3,4%	3,7%	3,7%
A.3	Légumes	16,0%	13,7%	17,3%	17,4%	16,1%
A.4	Fruits	5,5%	6,2%	5,7%	6,7%	6,4%
A.5	Viandes	18,3%	20,7%	22,2%	22,5%	22,1%
A.6	Poissons	2,6%	2,6%	3,1%	3,1%	3,5%
A.7	Lait & œufs	7,2%	9,2%	9,9%	10,4%	11,4%
A.8	Sucres	4,9%	4,3%	2,7%	3,0%	3,2%
A.9	Huiles	10,8%	7,2%	5,9%	6,2%	5,0%
A.10	Boissons (et restauration)	9,8%	11,0%	14,0%	11,3%	13,4%
A	Total alimentation	100%	100%	100%	100%	100%

Source : Enquêtes quinquennales DHS sur le budget et la consommation des ménages

Ces montants, qui expriment la valeur de consommation aux prix de détail, ne correspondent ni à la consommation totale (auto-consommation), ni au potentiel à ferme, en valeurs réelles, de la consommation (prix subventionnés par la Caisse générale de compensation). Les sources de l'alimentation de la population tunisienne sont, de l'intérieur, la part de la production agricole orientée vers la consommation humaine, après éventuelles transformations, tri, conditionnement, transport et distribution.

RENFORCEMENT DES SERVICES D'AIDE À L'AGRICULTURE

THÈME 3. TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

d'autre part, le solde net des importations et exportations. Le tableau suivant donne, aux prix "producteur", la valeur de la production agricole en prix 1985 destinée à la consommation humaine (cote interne ou exportation). (tableau III)

Production agricole à destination de l'alimentation humaine					
(en millions de dinars constants de 1985)					
Année	(prix producteur)				
	1975	1980	1985	1990	1995
P.1 Céréales	347	310	486	397	156
P.2 Légumineuses	73	67	63	48	27
P.3 Maraîchage	214	249	316	381	382
P.4 Arboriculture*	350	443	527	668	527
P.5 Viandes (en vif)	427	479	524	571	525
P.6 Poissons	116	153	213	233	273
P.7 Lait & œufs	138	179	240	274	490
P.8 Betterave à sucre	2	3	7	13	19
P.9 Olives à huile	191	174	194	206	194
P.10 Raisin de cuve	60	41	29	17	23
P Total production alimentaire	1915	2098	2660	2866	2668

Source: Budgets économiques (Ministère de l'Agriculture)

* hors raisin de cuve et olives à huile

Les échanges (solde commerciaux par grands groupes de produits) ont évolué ainsi de 1975 à 1995 (tableau IV)

Solde commercial des échanges de produits alimentaires					
(en millions de dinars constants de 1985)					
Année	(+) = export net ; (-) = import net				
	1975	1980	1985	1990	1995
E.1 Céréales et dérivés	-60	-203	-119	-166	-271
E.2 Légumes (pomme de terre et...)	13	-1	-16	-2	-27
E.3 Fruits	21	29	79	81	76
E.4 Viandes et préparations	-3	-10	-27	-35	-18
E.5 Poissons, crustacés, mollusques	14	37	59	147	82
E.6 Lait et dérivés & œufs	-42	-37	-74	-55	-55
E.7 Sucres et sucreries	-74	-96	-43	-104	-75
E.8 Huiles alimentaires	33	12	-42	64	116
E.9 Autres (café, thé, boissons...)	-1	-28	-64	-29	-130
E Solde des échanges	-103	-318	-246	-99	-300

Source: Budgets économiques (Ministère de l'Agriculture)

* hors raisin de cuve et olives à huile

Le bilan global théorique (consommation intérieure aux prix du marché, y compris auto-consommation et élimination des effets de la compensation, plus importations non compensées également), présente l'évolution suivante. (tableau V)

THEME 2 : TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVE ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

Bilan global						
(en millions de dinars constants de 1998)						
Année	1975	1980	1985	1990	1995	
A	Alimentation (budget)	1 611	2 225	2 849	3 478	3 558
CP	Compensation des prix *	214	200	491	509	367
VM	Valeur non compensée	1 824	2 425	3 340	3 967	3 925
Aa	Autoconsommation **	282	217	276	321	205
CT	Consommation totale	2 106	2 642	3 616	4 308	4 130
LI	Production locale et import net	2 018	2 416	2 806	2 965	2 968
VA	VA transport/commerce/TAA	88	226	710	1 343	1 162
	VA/LI (en %)	4,4%	9,3%	24,4%	45,3%	39,2%
	Aa/CT	13,4%	8,2%	7,6%	7,4%	5,0%
	Aa/VM	15,4%	8,9%	8,3%	8,0%	5,2%

* Source : Budgets

** Révalués à COMETE aux prix du marché

Deux constatations paraissent porteuses de signification, même si leur explication et leur portée détaillées nécessiteraient des investigations beaucoup plus profondes. La baisse importante de l'autoconsommation (de plus de 15 % en 1975 à environ 5 % aujourd'hui) coïncide avec une forte augmentation de la valeur ajoutée globale (transformation, distribution) qui, par rapport à des ressources presque constantes de 1985 à 1995 (autour de 2,95 millions de dinars d'aujourd'hui), est passée de 4 % à plus de 9 %, puis à 24,4 % avant de s'établir autour de 40 %, taux peu ou prou confirmé par différents travaux sur les marges et coûts intermédiaires.

Outre les industries de transformation agro-alimentaires (pour les produits destinés à la consommation intérieure), cette valeur ajoutée correspond à une multitude d'interventions au stade du transport et de la distribution en gros et au détail ; on estime à environ 90 000 les commerces de détail essentiellement orientés vers l'alimentation, à un peu plus de 2 000 les grossistes et conditionneurs de cette branche, soit plus de 100 000 emplois permanents, hors les commerces forains et les ventes directes du producteur au consommateur. C'est dire l'importance de ce secteur dans l'économie nationale, importance encore accrue si l'on ne néglige pas que les prix "producteurs" utilisés correspondent en fait, pour beaucoup de produits frais (légumes, fruits, viandes, lait) à un prix incluant déjà une part de commerce informel (collecte et transport entre les lieux de production et les points de vente où sont identifiés les prix dits "producteurs"), comme on l'explicitera plus loin.

À terme, et sans pour le moment prendre en compte les effets sur les prix du développement probable de la grande distribution ni des transferts auto-consommation vers commerce organisé, la consommation alimentaire pourrait atteindre 5,12 millions de dinars (croissance moyenne de 1,44 % par an), ce qui la placerait à environ 12 % du PIB, contre 22 à 25 % dans la période analysée.

La demande, son évolution et ses caractéristiques

Le consommateur tunisien a une forte préférence pour les produits frais, jeunes et présentés dans leur intégrité, plutôt que pour des produits à présentation sophistiquée et peu "transparents". Il y a aussi, à l'exception notable des produits exigeant impérieusement ce mode de conservation (poissons, oeufs, laitages), une méfiance instinctive pour tout ce qui est réfrigéré, a fortiori surgelé ou congelé. Pour des raisons économiques évidentes, bon nombre de produits sont encore achetés en vrac, limitant ainsi le rôle des entreprises de conditionnement, sans parler de l'auto-consommation, très forte en milieu rural, mais encore appréciable en milieu urbain.

Il faut également noter que, sauf dans des milieux très aisés et de relativement peu d'importance numérique en dehors de la capitale, les modes d'alimentation diffèrent peu d'une région à l'autre ou d'une CSP à l'autre ; les écarts importants enregistrés dans l'enquête budgétaire témoignent plus de variations notables de prix entre les régions et les milieux, l'enquête nutritionnelle des mêmes années de référence tendant à estomper les différences (en quantité, la qualité n'étant pas appréciée à ce

THÈME 1. TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

stade). On peut considérer, sans outrances, que les habitudes alimentaires des habitants des villes sont encore très proches de celles des ruraux, ce qui est tout à fait naturel pour une population qui, si les classements de l'INS sont retenus, est urbaine (communale) à plus de 57 % mais qui, en remontant de vingt ans, a des origines et des attaches rurales encore très proches et très profondes.

Des changements importants sont cependant intervenus au cours de la période de vingt ans considérée et devraient normalement s'accroître, même s'il serait présomptueux d'en chiffrer l'importance ; beaucoup de ces changements sont dus, comme on le verra en détail plus loin, à des modifications substantielles de l'offre, tant pour les prix pratiqués que pour le degré de transformation et de sophistication des produits présentés au consommateur (dérivés des céréales, volailles, laits et produits dérivés) dans les boutiques traditionnelles comme dans les espaces de distribution organisés.

Ceci explique que les développements de l'industrie agro-alimentaire, qui est un des moteurs de la croissance économique en Tunisie, tant pour l'exportation que pour le marché intérieur, restent encore limités à quelques groupes de produits et n'ont pratiquement pas touché les fruits et légumes, les viandes rouges et leurs préparations, les produits de la mer en local et très peu les huiles et graisses alimentaires. En revanche, les laitages, les viandes blanches, certains dérivés des céréales et sucrés (biscuiterie, sucreries, chocolaterie) font de plus en plus l'objet d'une transformation industrielle, parfois réduite à une amélioration du conditionnement, ceci étant sans aucun doute dû à une concentration de la commercialisation en gros (production, collecte et transformation) entre les mains d'un nombre limité d'opérateurs puissants et organisés.

Dans les autres secteurs de la production et de la commercialisation des produits agricoles et alimentaires, l'éparpillement entre de très nombreux opérateurs de toute la chaîne des opérations allant de la décision de produire à la mise en vente au détail n'a pas permis de rationaliser les circuits de distribution, ni de susciter une demande de transformation suffisante pour provoquer encore l'intérêt de groupes industriels et commerciaux. Il est cependant très probable que la transformation de la distribution, par l'aval, va influer fortement sur la demande, par une adaptation progressive de l'attitude des consommateurs, qui seront incités par l'arrivée de nouveaux produits ou de produits à présentation nouvelle, plus sûrs et économiquement moins coûteux, à modifier leurs habitudes d'achat alimentaire.

Les filières d'approvisionnement et de distribution

On examinera ici, successivement et pour les principaux produits ou groupes de produits trouvant une origine totale ou partielle en Tunisie, les conditions actuelles de production, d'approvisionnement et de distribution, les points forts et faibles des systèmes en action, les raisons de ceux-ci et, enfin, parfois selon plusieurs scénarios, leur évolution possible et souhaitable.

Céréales

L'importation des céréales (blé dur, blé tendre) destinées à la consommation humaine est un monopole de l'Office des céréales, dépendant du ministère de l'Agriculture. Cet office a en outre la responsabilité des stocks stratégiques et, plus généralement, d'organiser la collecte et l'approvisionnement du pays dans des produits qui font l'objet de compensations de prix importantes.

Pour la production locale, la collecte comme le stockage intermédiaire avant livraison aux moutiers et semouliers est partagée entre 6 opérateurs : l'OC lui-même, deux coopératives centrales spécialisées (COCEBLE, CCGC) et, depuis 1991-1992, trois coopératives, l'une publique (CCSIS, auparavant spécialiste des plants et semences), les deux autres (CA de Menzel Bouzella, CSA Es-Sabaceb à Kasserine) s'étant introduites sur ce marché à l'occasion des réformes du PASA II. Dans la pratique, ces cinq derniers opérateurs interviennent comme "délégués" de l'OC, soit dans des zones à dominante céréalière où opéraient déjà d'anciennes coopératives dont elles sont les héritières (coopératives centrales) soit dans des zones "marginales" où, auparavant, seul l'OC agissait, en vertu de ses missions de service public.

Concrètement, tous ces systèmes de collecte, transport, stockage et rétrocession aux Intéressés sont régis par des prix (barèmes) fixés — en principe annuellement — pour chaque campagne par le ministère de l'Agriculture, ce qui, dans la pratique, donne aux opérateurs (OC inclus) une marge

THÈME 1. TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

a un caractère de rémunération des prestations techniques et non un caractère commercial fondé sur des achats judicieux et des ventes optimisées.

Tous les opérateurs sont, pour cette activité, en situation de déficit, dont les origines sont diverses : insuffisance des primes de stockage et des marges de rétrocession par rapport aux coûts réels, excès de ces derniers en raison de sur-effectifs notables et de faible productivité, manque de capitaux propres et de trésorerie, d'où recours au système bancaire et endettements de retard cumulés, discordances entre les assiettes des achats aux producteurs et les assiettes qui servent au service, par la Caisse générale de compensation, des marges de rétrocession. Celles-ci représentant la différence entre achat + coûts de collecte et les ventes, à des prix fixés, aux industriels.

Au stade des produits finis, la Caisse intervient aussi, pour certaines farines boulangères et semoules, que les transformateurs sont tenus de rétrocéder, aux boulangers et autres producteurs du produit final consommable, à des prix subventionnés leur permettant la mise sur le marché de pains, pâtes et couscous à des prix socialement tolérables. L'ajustement progressif devrait arriver à éliminer, à une échéance de dix ou quinze ans, cette compensation, mais les écarts importants entre les cours du marché mondial et les rémunérations accordées aux producteurs de céréales laissent subsister, sans si une réforme du système de subventions intervenait entre-temps, une forte compensation à l'achat des céréales. Dans cette hypothèse, il est difficile d'imaginer à froid une réduction du rôle de l'opérateur (unique dans les faits) qu'est l'OC au titre de la collecte et le retour à un marché libre, modulé par des cours d'intervention, comme pour les céréales destinées à l'alimentation du bétail.

La fixation des prix de détail à des niveaux bas, très inférieurs encore aux prix de revient théoriques sans subvention, n'implique pas une limitation excessive de la marge qui, bien que plus faible que pour d'autres produits alimentaires, tels les produits frais, laisse, pour ces produits de base, des marges raisonnables aux détaillants.

Légumes et fruits

Nous regroupons ici ces deux catégories, d'abord, parce que leur système de commercialisation est le même, ensuite, parce que les délimitations entre elles sont différentes au sein du commerce (légumes et fruits) et à celui de l'agriculture (maraîchage et arboriculture).

Bien que supportés par un système de commercialisation apparemment très organisé et libre, il apparaît que les marchés de ces produits ne répondent pas aux exigences minimes d'un commerce moderne et efficace. La part des légumes et fruits qui transitent dans les quelque 60 marchés de gros existants est d'à peu près le tiers de la production totale, ce qui est un taux raisonnable pour donner une bonne appréciation du marché. Malheureusement — comme le confirme une récente étude de la Banque mondiale et d'un groupe d'universitaires tunisiens — les marchés de gros ne jouent pas leur rôle normal dans la fixation des cours.

Il n'y a pas ou peu de co-intégration et, la chose était soupçonnée depuis des études antérieures, plus qualitatives, le seul rôle réel des marchés de gros, outre celui de point de rupture des transports et de point de redistribution (rôle technique), est de permettre l'encasement de taxes et redevances au profit des gestionnaires (municipalités ou concessionnaires) et, surtout, des prélèvements pour services de vente (mandataires) et de manutention (coopératives ouvrières en monopole) ad idem (1) d'un montant exorbitant au regard des services effectifs rendus.

Seuls deux marchés (COTUMAC à Bir Kassaï, partiellement, et, mais très petit, celui de Tozeur) fonctionnent avec des grosseurs propriétaires et responsables financièrement des marchandises traitées. Le monopole des mandataires de vente, technique appropriée aux marchés de production, où les agriculteurs et collecteurs n'ont pas les moyens ni le temps d'assurer une présence quotidienne, s'est ainsi étendu aux marchés de consommation, dont seuls sept pourraient prétendre, mais dans une autre logique réglementaire, à jouer un rôle économique.

La viabilité économique du réseau de marchés institué par décret en application du plan directeur approuvé en 1984 est douteuse, sauf pour ce qui est des finances locales ; en effet, faudrait-il pour cela

THÈME 2. TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

que les apports augmentent, ce qui n'est pas le cas récemment ni à moyen terme¹. Si la grande distribution, encore embryonnaire en Tunisie, intervient pour très peu dans les produits frais (les rayons fruits et légumes dans leurs points de vente sont pour la plupart des emplacements concédés à des particuliers travaillant comme leurs confrères indépendants), il n'en sera pas de même avec les nouvelles chaînes en cours d'implantation.

Aucune de celles-ci, et on le comprend aisément, ne va faire recours aux marchés de gros comme source d'approvisionnement, sauf comme complément à leurs approvisionnements directs (du producteur, par contrat de culture, aux entrepôts et magasins succursales ou franchises) et à condition encore de trouver comme via à vis des grossistes et non des intermédiaires sans responsabilité (avec des prélèvements "non justifiés" de l'ordre de 8 % pour quelques marchés marginaux, à 17 ou 18,5 % pour les plus importants, quel commerçant en situation de concurrence réelle traiterait de tels montants ?). Concrètement, la quasi totalité des marchés dits d'intérêt régional, qui, vue leur proximité (parfois moins de 10 kilomètres l'un de l'autre, pour des zones de chalandise de 7 000 à 10 000 habitants), est un rôle strictement local de relais technique², verront leur chiffre d'affaires, s'ils en ont un, disparaître très rapidement.

Le système est contre-productif sur le plan économique (marges production-ventes en gros affectées en majeure partie à des prélèvements au teneur non négociables) mais il est aussi nocif sur le plan technique, au stade de la production comme à celui de la distribution, car s'appuyant sur des réglementations obsolètes, telles que la fixation des marges de détail selon la tranche de prix au kilogramme : lardage, regrat, absence de normalisation, de tri et de conditionnement en sont les conséquences : les marges de détail tolérées, en %, étant d'autant plus élevées que la marchandise est la moins chère, donc la moins valorisée. Il ne favorise pas les producteurs, rarement présents aux ventes, mais une mare d'intermédiaires, assurant en bout et pour tout l'enlèvement en bord de champ, le transport au marché et, bien sûr, une prise de marge bénéficiaire, sans aucune amélioration du produit (ni tri, ni conditionnement, ni étiquetage, ...).

Les viandes

Une distinction doit être faite entre viandes rouges (ovine et bovine) et viandes blanches (poulet et dinde), dont la production et les circuits ont évolué de manière très divergente. C'est dans cette dernière catégorie, et pour les poulets de batterie et dindes d'élevage industriels, que se sont montés des circuits complets de transformation et de distribution, allant de l'élevage jusqu'à la vente au détail, dans des réseaux de magasins en gestion directe ou en franchise. Non seulement il y a catégorisation des produits, mais la pré-découpe et l'emballage avec étiquetage de poids, dates et prix sont usuels. Ceci n'empêche pas la survivance d'un secteur volailler traditionnel et actif, qui répond aux attentes d'une clientèle plus difficile.

Pour les viandes rouges, les circuits traditionnels tiennent encore l'essentiel du marché, hormis l'auto-consommation ou, plus fréquemment encore pour la viande ovine, l'abattage direct par les bouchers de bord de route (non contrôlés). Le réseau d'abattoirs officiels (tous municipaux, à l'exception de celui de la société El-Louhoun) correspond plus, comme pour les marchés de gros, à une volonté d'améliorer les finances locales par des investissements peu coûteux au regard des concessions et affermages attendus, qu'à un souci de rationalité économique.

En effet, à part deux ou trois abattoirs dans le Nord-est du pays, tous sont situés en ville, à proximité des lieux de consommation et non des bassins de production, d'où coûts et conditions de transport peu optimales. La préférence aux viandes jeunes, fraîches et non pré-découpées se manifeste par l'achat direct des boucheries aux abattoirs proches, avec exposition des carcasses et abats, la pré-découpe étant marginale et pratiquement du seul fait des anciennes boucheries témoins d'El-Louhoun.

¹ pour un développement équivalent, en tonnage, à huit fois la production et commercialisée en frais en Tunisie, la France ne compte que 14 marchés de gros, dont 11 ont le statut de marché d'intérêt national, dont 5 des de production ; la liste des marchés d'intérêt national pour la Tunisie comporte 8 noms, plus 8 marchés de production, plus 71 marchés d'intérêt régional.

² Il y a, semble-t-il, confusion entre marché au sens "lieu de vente" et marché au sens "local technique" abritant plusieurs grossistes ou opérateurs, sans opération de vente réelle.

³ Cf dans les travaux du thème 3 ceux sur la qualité et la promotion des produits agricoles.

THÈME 2 : TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

L'évolution de la demande est faible, mais constante, de l'ordre de + 300 grammes par an et par habitant. D'un peu plus de 187 000 tonnes par an (197 000 auto-consommation comprise), elle devrait atteindre, sauf modifications sensibles de la structure de consommation alimentaire (stable pour la viande), quelque 280 000 tonnes vers 2010, dont 1/4 de viande bovine, 1/3 de volailles et 40 % de viande ovine (dont 10 % pour les fêtes de l'Aïd el Kabir).

Poissons et produits de la mer

Après avoir été, temporairement, soumis au même système de fixation des marges que les fruits et légumes, la commercialisation de ces produits en frais est aujourd'hui libre ; c'est une source principale des revenus à l'exportation, le solde des échanges étant toujours positif et régulièrement croissant ; ces produits se placent presque systématiquement au deuxième rang des exportations agricoles, et, souvent, au premier rang. La consommation intérieure est marquée par une croissance en valeur de 5,6 % par an en moyenne, pour une production évoluant à +4,3 % par an.

A part le marché de gros de Bir Kassaâ, qui est très nettement un marché de consommateurs, les ventes se font à la criée dans les ports de pêche et lieux de débarquement, exception faite des pêches en lac et coquillages, dont les apports vont le plus souvent directement aux unités de conditionnement pour l'exportation ou aux grands marchés de consommation intérieure. La mise à niveau des ports et installations de pêche, financée avec les aides de l'UE et de la Banque mondiale, a été une nécessité urgente pour répondre aux exigences des normes européennes en matière d'hygiène et de transport frigorifique.

Le système de commercialisation, des producteurs aux mareyeurs vers le consommateur final, fonctionne selon des règles tout à fait normales, même si, pendant un certain temps, la libéralisation des marges a pu provoquer des hausses de prix assez rapides pour être ressenties par la population. Mais, de fait, et en dehors des villes du littoral, les poissons et autres produits de la mer sont très peu consommés et considérés en tout état de cause comme des produits de luxe et non de base.

Le déficit en certains poissons destinés à la conserverie (thon essentiellement) est le résultat d'une compensation entre thons rouges, exportés à prix très élevés vers les marchés asiatiques (Japon), et thons blancs ou roses, importés pour la mise en boîte locale ou directement en conditionnements finaux (Thaïlande). Globalement, il n'y a pas, depuis la libéralisation de ce marché, de problème d'approvisionnement réellement ressenti.

Lait et dérivés

Ce secteur est celui qui a connu la plus forte évolution : la libéralisation de la collecte, la fixation des prix producteurs à des taux nettement rémunérateurs, la prise en charge d'une partie de la prime de collecte par la Caisse générale de compensation (subvention à la production, bientôt transférée au budget de l'Agriculture), enfin l'instauration d'un prélèvement compensatoire sur les poudres de lait importées ont dopé l'élevage laitier tunisien, qui est devenu excédentaire cette année, au point de provoquer une première exportation et la mise en place d'urgence d'installations de stockage et de transformation en poudre.

La consommation par habitant a évolué au taux remarquable de 2,6 % par an en valeur, pour une évolution en quantité de +2,8 %, avec une croissance forte de la proportion de produits transformés (essentiellement yaourts et boissons lactées). Le lait frais en vrac reste encore un produit de base, surtout en milieu rural, avec près de 28 % de la consommation totale, alors que lait industriel (collecté et conditionné par sept grandes centrales laitières) et yaourt (fromage et beurre sont marginaux) se partagent 34 et 40 % de la consommation.

Il est certain qu'au prix actuel versé au producteur et de la prime de collecte, le lait n'est pas directement compétitif avec les productions européennes (rendements, industrialisation, efficacité de la logistique de collecte et de distribution). Mais il s'agit d'une production qui représente socialement et économiquement beaucoup plus pour la Tunisie que le seul produit de base, transformé ou non.

Les circuits amont et aval de la transformation et du conditionnement, après avoir été un quasi monopole des services de l'Etat (Office de l'élevage, offices de mise en valeur) sont entre les mains de sociétés de service, coopératives de services agricoles et de particuliers, largement implantés dans

THÈME 2 : TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

tous les bassins laitiers de quelque importance et que se disputent les centrales laitières en activité ou en création. Avec les excédents, la concurrence va probablement porter sur la qualité du produit frais, laquelle est encore sous-estimée, faute de systèmes de contrôle laitier efficaces et étendus. C'est, à notre avis, dans ce domaine que les transformations du commerce des produits laitiers seront dans un proche avenir les plus notables.

Sucres et dérivés

La production de sucre en Tunisie est infime (moins de 10 % de la consommation) et à un prix de revient non compétitif par rapport aux prix internationaux. La survivance des producteurs reste plus une question politique qu'économique et nous ne jugeons pas utile de nous attarder sur ce secteur très marginal.

Les huiles alimentaires

Bon au mal au, la Tunisie consomme quelque 220 000 tonnes d'huile, dont 3/4 d'huiles de graine importées et 1/4 d'huiles d'olive de différentes qualités, à des prix de vente très différents : 650 millimes en bouteille, 580 millimes en vrac pour les huiles de graine, entre 1,800 et 2,700 dinar le litre pour les huiles d'olive. Les variations de consommation tiennent aux aléas de la production et des mises sur le marché de l'huile locale, et donc des cours effectifs.

Une notable part de ces huiles locales est auto-consommée, les triturateurs travaillant à façon pour des petits propriétaires ; de plus, la préférence donnée par le consommateur pour telle ou telle huile de telle région et de tel moulin aboutit à des achats de précaution groupés au moment des pressées, sur les mois de décembre et janvier. C'est donc un marché assez particulier, sujet à de fortes fluctuations, alors que, à l'exportation, les tendances confirmées vont vers des huiles de qualité, avec de fortes croissances (+ 15 % par an) sur des nouveaux marchés (Amérique du nord) alors que la part des huiles conditionnées dans les exportations tunisiennes ne cesse de baisser au profit du vrac.

Pour la collecte, FONH agit comme n'importe quel opérateur privé, essentiellement pour l'exportation, avec des fluctuations annuelles extrêmement importantes ; l'application des prix garantis et des ristournes parfois imposées a contribué à lui procurer une situation financière difficile, qui a dû être consolidée récemment.

La consommation d'huiles en quantité avait cru régulièrement jusqu'en 1990 ; on assiste depuis à une baisse de consommation, en quantité comme en valeur, par habitant et globalement ; l'incidence de nouveaux produits de substitution, tels les beurres végétaux, reste encore faible et limitée à de petites catégories de population, malgré une intense publicité.

Les tendances d'évolution

Il est assez difficile de présumer, alors que les négociations sur les produits agricoles et agro-alimentaires n'ont pas encore commencé, ni dans le cadre des accords OMC (Seattle à partir de novembre), ni dans celui de l'élargissement de la portée de l'accord de libre-échange entre Tunisie et Union européenne, quelles amodiations le gouvernement tunisien sera en mesure d'opérer dans les réglementations qui protègent son agriculture et, partiellement, son agro-industrie.

Il nous semble toutefois que des évolutions seront inévitables à l'horizon où cette étude trouve son terme de réflexion, l'an 2010. Quel que soit le rythme qui sera adopté ou, plus exactement, admis, le commerce intérieur sera, à cette échéance, très vraisemblablement transformé par des évolutions naturelles et inévitables du système de distribution, indépendamment de l'environnement extérieur. Les projets qui sont en train de se développer en ce sens, et qui sont loin d'être mineurs, se montent en fonction d'objectifs et d'une logique commerciale purement locaux, même si ces futurs grands distributeurs comptent bien, pour garantir leurs rayonnages et attirer la clientèle, pouvoir offrir, dans le secteur de l'alimentation, une proportion raisonnable de produits importés, en attendant que les industriels locaux puissent répondre aux besoins de diversification et de qualité requis.

Nous pensons qu'il y a actuellement un véritable fossé entre les produits agricoles devant passer par le stade de la transformation industrielle (céréales, laitages, huiles, sucres et dérivés) avant leur

THEME 2. TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

consommation finale et ceux qui, vendus en quasi totalité en frais, échappent aujourd'hui en France à toute rationalisation des circuits de distribution (exception faite du poisson).

Pour les premiers, qu'ils soient compris ou non, l'Etat joue encore et devrait jouer encore, mais à un degré décroissant, un rôle d'opérateur en gros et à tout le moins, un rôle de régulateur des stocks et de stabilisation des cours, en cas de transfert par étapes au secteur privé des opérations commerciales qu'il assure via des institutions spécialisées. L'industrie de transformation y trouve en effet sur son compte, la taille des opérateurs ne leur permettant que rarement de se tourner à des conditions avantageuses et surtout garanties, à moins de s'en remettre à des opérateurs privés extérieurs, ce qui reviendrait assez à substituer des monopoles privés à des monopoles publics, assez fréquent sur des marchés étroits.

Pour les seconds produits, la caractéristique principale est la persistance de circuits de distribution opaques et dotés d'une très faible efficacité technique et économique, aggravée et entretenue par des réglementations extrêmement contraignantes, destinées en principe à protéger le pouvoir d'achat du consommateur mais qui, en fait, empêchent l'accès de celui-ci à des produits diversifiés et de qualités reconnues et favorisent des intermédiaires non officiels ou agréés qui ne contribuent en rien à l'amélioration des systèmes de collecte et de distribution. La grande distribution se saurait se satisfaire de tels circuits, elle en créera nécessairement d'autres, plus directs et plus économes, pour garantir ses besoins et la saine concurrence, et ce qui survit actuellement, et qui, techniquement et économiquement, est déjà dépassé depuis plus de trente ans, devra ou s'adapter ou disparaître. C'est à l'Etat, par un effort de renouveau en matière d'usages desseins, de ménager un passage en douceur à un futur qui ne sera en rien approchant de l'existant, en assouplissant ou en abolissant le cadre du contrôle actuel sur les prix et les marges.

ANNEXE 2

Inventaire des services d'appui

SERVICES MARCHANDS D'APPUI À L'AGRICULTURE

CRDA	Délégation	Code	C	S	R	G	C	P	C	C	Nombre total
			S A	S A	P E	P E	C A	P F	S A	S P	
			<i>Legende</i> CSA Coopération de services agricoles CSA+ Non documentée SSA Société de services agricoles RPE Revendeurs de produits et équipements agricoles GEP Groupements/impulseurs en produits et équipements agricoles CCA Coopératives centrales agricoles (CCVSC, CISEM) - 1: agence ou centre PPE Pionniers de place, fruitiers CSP Coopératives de services à la pêche								
Tunis	Tunis	11-01				26					26
	Jebel Jelloud	11-09							1		1
	Ez-Zoubour	11-20							1		1
		11-99				26			2		28
L'Arizma	L'Arizma	12-01			2	4					6
	Kalaat el Andalous	12-02			4			1			5
	Sidi Thabet	12-03		2	1			1	1		5
	Tebourba	12-04	1	7	8	1	2	2	1		17
	Atornaguia	12-05		1	2				1		4
	La Mornouba	12-06			1			1			3
	L'Arizma Nord	12-08			1	1					2
	Judeida	12-09	1		4			1	1	1	8
	Qued Elbi	12-12			1	1					2
		12-99	2	5	27	7	4	5	4		55
Ben Arous	Ben Arous	13-01				2					2
	Le Mornag	13-04						8	2		10
	Mégrine	13-07				2					2
	Fouchana	13-12							1		1
		13-99				4		8	3		15
Nabeul	Nabeul	21-01	1	2	2	1			4		10
	Béni Kharr	21-02	1	3	3				1	1	8
	Korba	21-03	1	6	8	2		1	1		19
	Menzel Temime	21-04	1	1	10						12
	Kélibia	21-05	1	2	9				3	7	13
	El F'ouana	21-06		1	8				1		10
	Soliman	21-07			5	2		1	1		9
	Menzel Bouzeffia	21-08			7	1		1	1		10
	Grombalia	21-09	1	2	4	1		5	1		14
	Bou Argoub	21-10			3			2	2		7
	Hammamet	21-11			3			3	1		7
	Hammam Lghize	21-12	1	1	5						7
	Dar Chaabane	21-13	1	1	1						3
	Béni Khalid	21-14	1		10	1					12
	El Mida	21-15			2						2
	Yakbia	21-16			2			2	2		6
		21-99	9	19	82	8		15	16	2	149
Zaghwan	Zaghwan	22-01							1		1
	Bir Mchergua	22-02						2			2
	Nadhbour	22-04							1		1
	Sacuat	22-05							1		1
		22-99						2	3		5
Bizerte	Bizerte Nord	23-01	1	2	2						5
	Bizerte Sud	23-02	1		1			1			3
	Menzel Jemil	23-03	1		2					1	3
	Ras Jebel	23-04	1	1	3						5
	Menzel Bourguiba	23-05	1	2	3						6
	Ghezala	23-06			1			1			2
	Seyzane	23-07	2		1			1			4
	Utique	23-08	2	2	1			1			6
	Mateur	23-09	1	4	5			2			14
	Joumine	23-10	2		1						3
	El Alia	23-11			2						2
	Tinja	23-13			1			1			2
	Ghar el Melh	23-14	1		4					1	5
		23-99	15	11	27			7		2	60

SERVICES MARCHANDS D'APPUI À L'AGRICULTURE

CRDA	Délégation	Code	C S A	S S A	R P E	C P E	C C A	P P F	C S A	C S P	Nombre total
Béja	Béja	31-01	1	8	1	1	8				21
	Béja Sud	31-02		1			5		1		7
	Nedra	31-03	1		2						3
	Zahret Medoun	31-04	1				7				8
	Madjet el Bab	31-05	1	3	6		4	1			15
	Jendouba	31-06		2	1		1	2			5
	Tibourouk	31-07		1	2		1				4
	Goubellat	31-08			1		2				3
	Thibar	31-09	1		1						2
		31-99	5	15	16	1	23	8	3		69
Jendouba	Jendouba	32-01		3	28				1		32
	Bou Salem	32-02		2	53	1		3			59
	Ghardimaou	32-03		2	4				3		9
	Tabarka	32-04			5			1			6
	Ain Drabam	32-05		1	4			1	1		7
	Ferrana	32-06			12			3			15
	Oued Miz	32-08			1			2	1		4
		32-99	8	107	1		10	6			132
Le Kef	Neboua	33-02							1		1
	Sakiet Sidi Yousof	33-03							1		1
	Kalaat es Senan	33-05							1		1
	Kalat Khadja	33-06							1		1
	Jerzsa	33-07							1		1
	Dahmani	33-08						1	1		2
	El Ksour	33-09							1		1
	Le Sers	33-10							1	8	9
		33-99						1	5		13
	Siliana	Siliana	34-01	1		6		1			
Bou Aradja		34-02	1	1	2		4				8
Gaafour		34-03	1		1		2				4
El Krib		34-04		1	4						5
Bergou		34-05	2		1		2				5
Sidi Bouzeur		34-06			2		1				3
Makhtar		34-08			3						3
Rouhia		34-09			4						4
		34-99	1	2	23		10	5			41
Kairouan	Kairouan	41-01						2	2		4
	Sbeikha	41-03						1	2		3
	Ouentala	41-04						1			1
	Chetika	41-05						3			4
	Sidi Amor Bou Haja	41-08							1		1
	Sidi Ali Nasrallah	41-09							1		1
	Hajeb El Ayoun	41-10							1		1
		41-99						7	8		15
Kasserine	Kasserine	42-01		2	1						3
	Sbeïla	42-03		1	1						2
	Sbeïa	42-04		1	4						5
	Hadra	42-08							1		1
	Foussana	42-09		1	1			1	1		4
	Ferrana	42-10									
	42-99	5	1	7			4	2		19	
Sidi Bouzid	Sidi Bouzid	43-01	2	3	9			3			17
	Sahlat Ouled Asker	43-02	1		2						3
	Idina	43-04	1		1						2
	Ergueb	43-06	1		8			1			10
	Ouled Haffouz	43-05	1								1
	Bir el Halay	43-07	1		1				1		3
	Bou Azan	43-08						2			2
	Mekness	43-09			1			1			2
	Mentzel Bouziane	43-10	1								1
	Mezzouana	43-11			1						1
	Souk Jedid	43-12	1		1						2
		43-99	9	5	24			8			46

SERVICES MARCHANDS D'APPUI A L'AGRICULTURE

CRDA	Délégation	Code	C	S	E	C	C	P	C	C	Nombre d'usagers	
			A	A	F	F	C	P	A	A		
Sousse	Sousse	51-01		1	13	1				1	18	
	Miakin	51-04			2						2	
	Hammam Sousse	51-06	3		1						4	
	Kayà Sebira	51-07						1	1		2	
	Akruda	51-08	2		1						3	
	Kafar Kobza	51-09			1				1		2	
	Sidi Bou Ali	51-11	1		1						2	
	Ensidha	51-13			1				1		2	
	Boudicha	51-14	1								1	
Monastir	La SSA est La Sousse	51-99	5	1	2	1		1	4	1	25	
	Monastir	52-01	1		4			2		1	8	
	Ouerdattou	52-02	1		1			1			3	
	Jemmel	52-03	1	1	1			1			4	
	Zetamdine	52-04			1			1			2	
	Beni Hassan	52-05	1					1			2	
	Koubet Medrouss	52-06			1						1	
	Suyada-Lamta-Bouhajer	52-07	1							1	2	
	Ksar Hchhal	52-08	1								1	
	Makrine	52-09	1		1			2			4	
	Teboulba	52-10	1		1					1	3	
	Bekalta	52-11	1	1	1						3	
	Saïdine	52-12	1		1						2	
	Bombia	52-13	1		1						2	
	dont : " lait	52-99	11	2	29			14		3	59	
	Mahdia	Mahdia	53-01	2		1				2	1	6
		Ksour Essaf	53-02	2								2
		Chabba	53-03			1						1
		Sidi Abouane	53-04	1								1
Bouamerda		53-05	1								1	
El Jem		53-06		1					1		2	
Chorbane		53-07	1								1	
Soussa		53-08	1		1						2	
Ouled Chermakh		53-09	1		1						2	
Hinna		53-10	1					1			2	
Melloufeh		53-11	1								1	
		53-99	11	1	2			1	3	1	20	
Sfax		Sfax	54-01	6	13	14	2		1			36
	Jebennana	54-04	4		9						13	
	El Hencha	54-05	2		2						4	
	Menzel Chaker	54-06	3								3	
	Agarob	54-07	1		1						2	
	Kerkennah	54-08	1		1						2	
	El Ali Ben Khalifa	54-09	2		1						3	
	Mahres	54-10	2	1	3						6	
	Sidra	54-11			4						4	
	Sakel El-Dajer	54-13			2						2	
	Amra	54-16	1		1						2	
		54-99	27	14	38	2		1			82	

SERVICES MARCHANDS D'APPUI À L'AGRICULTURE

CRDA	Délégation	Code	C	S	R	G	C	F	S	C	Nombre total
			A	A	E	L	A	F	A	P	
Gafsa	Gafsa	61-01						1	2		3
	Es-Semoul	61-02						1	1		2
	El-Guelat	61-03							1		1
	Sidi Ach	61-04							1		1
Touzeur	Touzeur	62-01		1	0				1		2
	Dagache	62-02			1				1		2
	Beila	62-03	1		1						2
Kébili	Kébili	63-01	1	2	0				1		4
	Doug	63-02	1	1						1	3
	Souk El Khail	63-03	1								1
Gabès	Gabès	64-01	1	4	1				1	1	8
	Gabès-Cherif	64-02	1		1				1		3
	Meloua	64-03			1						1
	El-Hammam	64-04	1	2							3
	Marsah	64-05	1		1						2
	Ghannouch	64-06	1		1						2
Medenine	Medenine	70-01	1	1	4				2	1	9
	Agin	70-02			1						1
	Houmt Souk	70-03	1	2	1				1		5
	Midoun	70-04	1		2						3
	Zatit	70-05			1			1		1	3
	Beni Khedache	70-06			1				1		2
Tataouine	Tataouine	73-01	1	1	10			2	2	1	16
	Be-Lahmar	73-02	1		1						2
		73-03	1		1						2
TOTAL TUNISIE			22	111	68	154	50	37	106	75	932

CRDA	Délégation	Rapport privés / CSA N° CAS	Adhérents aux CSA	Employés des CSA	Exploitants reconnus	Taux d'adhésion	Emploi 1994 agriculture et pêche	Emplois/ organisme d'appui	
Tunis	Tunis						3 556		
	Les Jelloud	1	3 800						
	El-Zubour	1	472						
			[E] 4 272	18	6 200	68,9%	3 558	127	
L'Ariana	L'Ariana						181	30	
	Kalaat el Andalous						2 023	405	
	Sidi Thabet	1	33				1 942	388	
	Tebourba	2	150				5 467	323	
	Moungana	1	97				3 083	771	
	La Manouba						331	70	
	L'Ariana Nord						1 646	823	
	Jedida	2	295				3 306	413	
	Oued Elid						1 463	732	
			5,3	335	62	10 400	5,1%	19 462	367
Ben Arsen	Ben Arsen						764	362	
	Le Mourag	2	384				4 249	425	
	Mégrine						1 102	531	
	Fouchana	1	97				1 202	1 202	
							481	18	
				18	4 500	10,7%	7 317	488	
Nabeul	Nabeul	5	303				712	71	
	Beni Khat	2	582				3 255	407	
	Kochba	2	828				6 920	367	
	Menzel Terrene	1	437				5 537	461	
	Kelibia	2	249				3 364	259	
	El Hicuaia	1	152				6 832	683	
	Sofman	1	2 000				4 152	461	
	Menzel Bouzella	1	2 038				4 885	489	
	Grombalia	2	406				3 559	254	
	Bou Argoub	2	303				3 270	467	
	Hammanet	1	417				2 791	399	
	Hamman Lighroz	1	180				2 322	332	
	Dar Chaabane	1	1 015				1 255	432	
	Beni Khalid	1	1 280				3 446	287	
	Ei Mida						3 791	1 896	
	Taketa	2	313				3 167	528	
			4,0	10 283	346	31 600	32,9%	59 348	398
Zaghwan	Zaghwan	1	296				1 849	1 849	
	Bir M'cheqqua						5 053	2 527	
	Nadhrou	1	50				1 595	1 595	
	Sanaaf	1	24				2 406	2 406	
							370	10	
				10	11 500	3,2%	10 903	2 181	
Bizerte	Bizerte Nord	1	21				654	131	
	Bizerte Sud	1	23				2 095	688	
	Menzel Jemel	1	137				1 590	530	
	Ras Jebel	1	155				3 430	686	
	Menzel Bourguiba	1	8				1 467	245	
	Ghezala						2 686	1 343	
	Sepmane	2	65				4 671	1 168	
	Ulque	2	312				3 679	613	
	Mateur	3	243				3 616	258	
	Joumine	2	94				4 428	1 476	
	[E] Alfa						2 046	1 023	
	Tinje						412	206	
	Ghar el Melh	1	141				2 831	566	
			2,5	1 229	142	21 600	5,7%	33 605	560

CRDA	Délégation	Rapport privés/ CSA	Adhérents aux CSA	Employés des CSA	Exploitants recensés	Taux d'adhésion	Emploi 1994 agriculteurs et pêche	Emplois/ organismes d'appui
Béja	Béja	1	46				5 687	280
	Béja Sud	1	105				3 317	474
	Nefza	1	61				9 677	3 226
	Zahret Medoun	1	173				4 373	1 458
	Medjez el Bab	1	28				4 113	174
	Tentour	1					4 198	361
	Tobourmouch	1					1 854	464
	Goubellat	1					1 427	475
	Thibar	1	34				1 049	525
			5,2	447	72	20 800	2,2%	35 895
Jendouba	Jendouba	1	72				5 782	5 782
	Bou Salem	1					8 645	2 161
	Charjmaoui	1	174				4 926	1 643
	Taharka	1					3 330	3 336
	Ain Oualam	1	112				3 465	1 733
	Ferrana	1					5 326	1 775
	Oued Miz	1	37				2 214	736
			10,2	395	11	24 800	1,6%	33 696
Le Df	Nebser	1	80				5 364	3 364
	Sakiet Sidi Yousof	1	9				3 604	3 604
	Kalaat es Seman	1	73				1 116	1 116
	Kalat Khasba	1	56				379	379
	Jerissa	1	22				260	260
	Dahmani	1	37				2 495	1 245
	El Ksour	1	303				1 766	1 766
	Le Sers	1	1 038				1 752	1 752
			1 527	10	16 800	9,1%	16 736	1 860
	Siliana	Siliana	1	46				3 687
Bou Arada		1	42				2 402	325
Gadhour		1	36				1 917	479
El Krib		1					2 083	419
Bargou		1	41				1 645	412
Sidi Bourouis		1					1 128	392
Makhtar		1					2 944	981
Rouhia		1					2 547	637
			6,3	169	8	16 900	0,9%	18 615
Kairouan	Kairouan	2	287				6 337	1 634
	Soukha	1	42				6 644	2 215
	Ouedlaha	1					2 514	2 514
	Chebka	1	55				9 492	2 373
	Sidi Amor Bou Haja	1	304				8 381	8 381
	Sidi Ali Nasrallah	1	97				2 946	2 946
	Hajeb El Ayoun	1	161				5 674	5 674
			948	23	41 900	2,3%	42 188	2 813
Kasserine	Kasserine	2	64				2 255	451
	Sbeitla	1	65				1 964	1 964
	Sheba	1	56				5 433	5 433
	Haïdra	1	4				2 635	2 635
	Foussana	2	39				2 916	1 456
	Ferrana	1	13				3 669	3 669
			246	39	27 800	0,9%	20 872	1 897
Sidi Bouzid	Sidi Bouzid	2	243				14 614	769
	Sobalaf Oued Asker	1	56				1 541	514
	Jelma	1	128				3 494	1 247
	Regueb	1	251				4 974	497
	Oued Haffouz	1	14				1 809	1 809
	Bir el Hafay	1	32				2 455	818
	Ben Aron	1					1 766	883
	Meknassi	1					1 101	351
	Merzou Bouzziane	1	49				1 655	1 655
	Mezzouana	1					2 080	2 080
	Souk Jedid	1	92				1 228	614
			3,2	865	43	36 000	2,4%	36 750

CRDA	Délégation	Rapport prévis / CSA	Adhérents aux CSA	Employés des CSA	Exploitants ruraux	Taux d'adhésion	Emploi 1991 agriculture et pêche	Emplois/ organismes d'appui
Sousse	Sousse	1	501				611	38
	Maknes						1 994	1 400
	Hammam Sousse	1	166				321	161
	Kalaâ Sghira	1	85				109	160
	Acouda	1	328				252	198
	Kalaâ Kebira	1	180				1 507	264
	Sidi Bou Ali	1	276				844	402
	Erbidia	1	364				1 096	1 028
	Bouficha	1	393				1 430	1 430
	La SSA est la Sousse	2,0	2 275	194	20 300	11,2%	10 955	314
Monastir	Monastir	1	30				631	78
	Overdancine	1	114				637	114
	Jemmal	1	71				1 058	110
	Zeramdine	1					1 127	280
	Béni Hassen	1	41				398	101
	Esbat Medoun	1					436	446
	Sayada Lamta-Bouchagar	1	106				403	403
	Ksar Hedat	1	314				171	173
	Maknass	1	230				1 207	303
	Teboulba	1	608				1 406	490
	Bekalta	1	500				1 673	219
	Sahine	1	87				430	144
	Bembli	1	149				640	120
dont : " lait	1,8	1 107	110	14 200	16,2%	12 067	224	
Mahdia	Mahdia	1	1 047				4 739	660
	Kouss Elouf	1	653				4 470	2 235
	Chelba	1					2 284	1 134
	Sidi Abouane	1	193				3 849	3 849
	Bourmendia	1	471				2 139	2 139
	El Jem	1	447				2 531	1 233
	Cherchane	1	452				4 426	4 426
	Souaoui	1	830				3 496	1 744
	Ouled Chamaikh	1	464				2 870	2 434
	Hbira	1	201				1 061	571
	Metoulech	1	213				4 020	4 020
	CSA	6,8	5 508	297	36 400	15,2%	29 453	1 714
Sfax	Sfax	1	978				4 245	121
	Jebentata	4	375				2 029	391
	El Herscha	1	824				4 712	1 128
	Menzel Chaker	1	953				6 089	2 030
	Agareb	1	379				4 003	2 000
	Kerkennah	1	25				1 659	803
	Bir Ab Ben Knaïfa	1	362				1 621	1 541
	Mahris	1	387				2 644	401
	Skhira	1					4 613	1 134
	Sakiet Ed-Douar	1					2 478	1 238
	Arca	1	96				2 975	1 492
CSA	2,1	4 301	128	42 000	10,2%	45 041	567	

CRDA	Département	Rapport prixes / CSA	Adhérents aux CSA	Employés des CSA	Exploitation accusés	Taux d'adhésion	Emploi 1994 agriculture et pêche	Employés/ organisme d'appui	
Gafsa	Gafsa	1	35				3019	503	
	Es-Semra	1	24				476	114	
	El-Chefcha	1	117				93	93	
	Sidi-Achich	1	20				94	94	
Tadmit	Tadmit	1	22	17	15 400	8,3%	9 906	801	
	Engalim	1	14				1 072	707	
	Nofla	1	16				1 574	787	
Keflik	Keflik	1,5	46	1	7 700	7,1%	4 321	380	
	Doua	1	30				1 779	540	
	Souk El-Ahjad	1	39	8	11 900	8,7%	4 622	962	
Gafsa	Gafsa	1	33				1 900	211	
	Gafsa-Oudjda	1	1				89	202	
	Motouza	1	1				546	848	
	El-Hamama	1	26				2 072	757	
	Mareth	1	1				2 006	284	
	Gharmsach	1	51				7 284	2 428	
Mideyat	Mideyat	2,1	1 242	27	19 200	8,6%	15 179	542	
	Medenine	1	55				4 319	901	
	Ayat	1	1				93	921	
	Hammam Souk	1	26				757	131	
	Mideyat	1	16				694	233	
	Zarza	1	43				6 838	740	
Tataouine	Bent Khoudache	1	1				1 678	430	
	Tataouine	3,8	1 801	35	25 400	7,1%	17 612	652	
	Si-Lahmar	1	171				2 733	663	
Tataouine	Si-Lahmar	1	6				2 412	1 204	
		1	220		5 200	4,2%	5 141	857	
TOTAL TUNISIE			2,91	42 514	1 736	471 000	3,0%	507 492	544

ANNEXE 3

Les financements du Fodecap

(millions de dinars)

Année	1995	1996	1997	1998	Total cumulé 1 ^{er} trimestre	1999*
Recettes du FODECAP (% de la valeur)						
R1 Fruits et légumes locaux - importés	1,10 1,80	4,19 0,38	4,05 1,23	3,23 0,52	17,69 5,01	1,19 0,07
Total Fruits et légumes (% de la valeur)	5,95	4,57	6,28	5,97	22,69	1,27
R2 Pêche locale Pêche importée	1,32 0,02	1,47 0,00	1,76 0,01	1,40 0,00	6,14 0,03	0,32 0,03
Total pêche (% de la valeur)	1,34	1,47	1,77	1,40	6,17	0,32
R3 Maïs et soja importés (50 millions par kg)	0,01	0,32	2,31	1,27	3,92	0,68
R4 Viandes locales Viandes importées			1,22 0,24	1,30 0,17	2,52 0,41	0,28 0,03
Total viandes			1,46	1,47	2,93	0,30
R5 Conserves locales Conserves importées	0,17 0,07				0,17 0,03	
Total conserves	0,23				0,23	
TR Total recettes/local	4,29	5,66	7,93	8,14	26,51	1,79
Total recettes/import	2,95	0,70	3,81	1,96	9,39	0,78
Total recettes	7,23	6,36	11,74	10,11	35,91	2,57

(millions de dollars)

Année	1995	1996	1997	1998	Total cumulé 1 ^{er} trimestre	1999*	2000**
Affectations du FODECAP							
GII	0,87	2,08	2,19	2,96	8,11	1,98	2,67
GIAI	1,34	1,82	2,25	1,85	7,26	1,54	2,03
GID	0,78	1,41	1,15	1,78	5,13	1,32	1,56
GIV (ex-ONV)							1,27
GIPA	1,18	1,33	1,33	1,77	5,60	1,87	2,80
GIVR		0,32	0,47	0,44	1,03	0,55	2,33
GII-nt			0,12	1,90	2,02	1,87	2,45
GIPNche	0,05	0,31	0,55	0,44		0,33	0,58
GICA	0,45				0,45		
Total GIP	4,67	7,06	8,10	11,14	30,96	9,46	15,67
Centres techniques			0,16	0,59	0,75	0,88	1,68
Mise à niveau pêche			0,50	0,50	1,00	0,68	0,65
Total dépenses	4,67	7,06	8,75	12,22	32,71	11,00	18,00
dont							
gestion et équipement	2,18	2,59	3,61	3,92	12,30	3,46	6,00
interventions	2,49	4,47	5,14	8,30	20,40	7,54	12,00
Solde du FODECAP	3,06	-0,70	2,99	-2,12			
Solde cumulé	3,06	2,36	5,35	3,23			

ANNEXE 4

Budgets et bilans de GIP

Groupe Interprofessionnel des dattes : GID

Budgets d'exploitation des années 1998 et 1997 (en DI)

Designation	1998			1997		
	Budget alloué	Dépenses	Saldo	Budget alloué	Dépenses	Saldo
Fonctionnement :						
Salaires	431 000	423 263	7 737	409 000	479 000	-69 000
Suaires	280 000	280 138	-138	270 000	270 100	-100
Frais de gestion	151 000	143 125	7 875	132 000	149 043	-16 043
Assurances, imob.			0	61 000	60 323	677
Exploitation :	1 359 000	890 014	469 986	731 000	0	0
Lait et traitement	1 035 000	709 518	422 982	581 000		
Recherche	33 000	30 019	4 082	40 000		
Stockage	57 000	45 050	11 548	60 000		
Provision, capitalises	128 000	110 277	11 723	30 000		
Total	1 781 000	1 313 277	467 723	1 180 000	479 000	700 000

Répartition de l'effectif

Affectation	Frais	Fonct.	Retra.	Coab.	Total
Personnel administratif	5	1	1	1	8
Techniciens	5	6	2	1	14
Ouvriers	2	6	1		9
Total	12	13	6	2	33

Renforcement des services d'appui à l'agriculture

Groupement Interprofessionnel des dattes : GID

Evolution de la production et de l'exportation

Années	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99
Production (tonnes)	86 650	74 650	83 650	73 650	95 300	102 750
Exportation (tonnes)	22 000	21 050	18 050	20 628	25 236	24 783 *
Exportation / production	26%	28%	22%	28%	26%	24%

* exportations au 27 avril 1999. A la même date en 1998, les exportations ont atteint 21617 tonnes.

Groupement Interprofessionnel des Légumes : GIL

Etat de résultat au 31 décembre 1998

Désignation	GIL Global		DG et DAAF		Projet PDI		D. ECO & Ciale		Sabel & Siba		L. Mateamba		Karba	
	Valeur	%	Valeur	%	Valeur	%	Valeur	%	Valeur	%	Valeur	%	Valeur	%
Total revenus	7 734 304	100%	9 432	100%	6 001 856	100%	48 920	100%	81 806	100%	185 334	100%	36 703	100%
Chiffre d'affaires	6 162 121	80%		0%	5 692 351	95%	48 920	100%	61 806	100%	185 334	100%	36 703	100%
Autres Pôles d'exploitat	318 937	4%	9 432	100%	399 405	7%		0%		0%		0%		0%
Subventions d'exploitat	1 246 246	16%		0%		0%		0%		0%		0%		0%
Charges d'exploitation	7 738 077	100%	214 068	2270%	6 246 923	104%	189 728	224%	193 498	237%	324 862	175%	68 418	186%
Variés stocks pôles fins	1 809 348	23%	1 674	1%	1 863 567	31%	23 251	48%	-16 809	-21%	-38 669	-21%	17 936	38%
Achats consommés	3 725 520	48%	16 166	171%	3 480 491	58%	54 727	112%	48 098	60%	198 531	90%	15 487	42%
Frais de personnel	1 010 289	13%	129 261	1370%	276 869	5%	57 648	118%	95 435	117%	117 591	63%	21 862	32%
F. personnel ouvriers	505 326	6%	56 967	710%	153 581	3%	42 820	87%	42 820	52%	149 427	60%	29 764	37%
Autres charges d'explois	663 804	8%		0%	472 413	8%	20 584	42%	21 864	28%	26 362	14%	6 399	17%
Dot. aux amortis et plus		0%	-204 636	-2170%	-245 067	-4%	-60 808	-124%	-111 692	-137%	-139 508	-58%	-31 715	-86%
Résultat d'exploitation		0%		0%		0%		0%		0%		0%		0%
Produits financiers	16 119		16 119											
Charges financières	25 988													
Autres gains réalisables			-188 517	-1999%	-245 067	-4%	-60 808	-124%	-111 692	-137%	-139 508	-58%	-31 715	-86%
Résultat de l'exercice	-10 652	0%												
Effet de modification épble	325 005													
Résultat net de l'exercice	314 353	4%	-188 517	-1999%	-245 067	-4%	-60 808	-124%	-111 692	-137%	-139 508	-58%	-31 715	-86%

* Les résultats déterminés ci-dessus à l'exception du résultat global du GIL, ne tiennent pas compte des interventions d'exploitation.

Ravitaillement des services d'appui à l'agriculture

Groupement Interprofessionnel des Légumes : GIL

Etat de résultat au 31 décembre 1997

Désignation	GIL Global		DG et DAAF		Projet PDI		D. FCO & Cash		Subst & Sfrs		I. a. M. a. s. s. s.		Korba	
	Valeur	%	Valeur	%	Valeur	%	Valeur	%	Valeur	%	Valeur	%	Valeur	%
Total révetion	6 701 300	100%	213 106	100%	5 610 000	100%	103 239	100%	205 269	100%	307 291	100%	89 056	100%
Chiffre d'affaires	5 345 180	80%		0%	5 383 166	92%	20 047	20%	41 451	41%	180 502	47%	46 050	49%
Autres Pds d'exploitation	211 603	5%	13 008	6%	1 370	0%		0%	7 421	7%	24 246	6%	31 141	20%
Subvention d'exploitant	1 004 489	15%	202 098	95%	4,26 373	9%	82 192	80%	136 293	57%	177 443	40%	24 302	20%
Charges d'exploitation	6 810 200	102%	230 109	103%	5 605 928	101%	103 468	100%	237 604	111%	428 363	112%	93 007	100%
Variat stocks pds frais	266 204	4%	49	0%	214 046	4%	4 076	4%	21 281	10%	1 098	0%	3 747	4%
Autres consommés	4 080 938	61%	10 832	5%	3 974 177	71%	21 646	21%	41 321	20%	108 733	30%	61 207	65%
Stax de personnel	1 018 045	15%	138 081	63%	535 354	10%	60 849	62%	86 224	42%	115 663	30%	10 975	12%
P. personnel ouvriers	1 105 257	17%	11 245	3%	203 070	4%	30 800	30%	43 109	21%	104 928	20%	15 982	18%
Autres charges d'exploit	237 967	4%			1 020 123	18%			25 624	13%	95 042	25%	29 768	33%
Dot aux amortis et pres	104 170	2%	7 003	3%	44 031	1%	229	0%	22 374	11%	46 002	11%	4 831	5%
Resultat d'exploitation														
Produits financiers	17 462													
Charges financières	1 070													
Autres pds exploitation	124 532	2%	3 003	1%	45 021	1%	279	0%	22 174	11%	46 002	11%	4 831	5%
Resultat de l'exercice														
FON de modificat cycle	125 532	2%	7 003	3%	45 021	1%	279	0%	22 174	11%	46 002	11%	4 831	5%
RES net de l'exercice														

Les autres consommés et les frais de personnel représentent entre 70% et 80% des révetion

Coopérative Centrale Oléicole : CCO

État de résultat aux 30 septembre 1998 et 1997

Désignation	1998		1997	
	Valeur	Pourcentage	Valeur	Pourcentage
Total revenus	863 972		1 768 807	
Chiffre d'affaires :	832 669	100%	899 322	100%
Chiffre d'affaires local :	782 020	94%	859 118	95%
Olives	490 409	63%	533 412	62%
Légumes	174 130	22%	264 197	30%
Ceres	41 695	5%	118 761	13%
Services et location	61 187	8%	52 178	6%
Autres	15 380	2%	38 600	4%
Chiffre d'affaires exportation :	50 542	6%	89 208	10%
Olives	22 268	3%	72 142	8%
Légumes	28 274	3%	17 066	2%
Réception huile OSH :	31 321		1 065 287	
Dépenses d'exploitation	1 003 419		2 273 901	
Charges d'exploitation :	970 871	117%	1 577 116	153%
Variation stock pds fins	-17 116		106 020	
Achats commerciaux	428 721	51%	491 147	55%
Frais de production	47 594	6%	115 076	13%
Entretien des terres	23 365	3%	51 682	6%
Frais de fonctionnement	-48 674	-6%	74 722	8%
Frais de personnel	398 980	48%	486 564	54%
Dotations aux amortissements	41 050	5%	46 969	5%
Règlements coopératives	32 575		856 685	
Résultat d'exploitation	-139 674		-509 394	
Produits financiers	18 902		27 744	
Charges financières	34 913		145 529	
Autres gains *	280 423		695	
Autres pertes **	140 985		13 002	
Résultat net de l'exercice	-95 957		-439 486	

* Ce compte se compose essentiellement de

- Plus-values sur cessions actions 175 343
- Régularisation charges à payer 24 340
- Autres 738

** Ce compte se compose essentiellement de

- Régularisation règlement coopératives 130 969
- Intérêts de retard 9 325
- Autres 691

Office National de l'Huile (ONH)

Etat de résultats aux 31 octobre 1998 et 1997 (en mDT)

Désignation	1998	1997
Total revenus	324 336	377 912
Chiffre d'affaires	243 672	212 961
Autres Pôts d'exploitat	362	269
Produits de compensation	80 302	64 682
Charges d'exploitation	328 644	236 839
Variation des stocks	-1 465	-459
Achats de marchandises consommées	154 369	98 514
Achats d'approvisionnement consommés	150 993	120 815
Frais de personnel	6 413	6 747
Autres charges d'exploitation	8 623	8 514
Dotations aux amorts et provisions	9 711	2 708
Résultat d'exploitation	-4 308	41 073
Produits financiers	708	806
Charges financières	25 229	30 855
Autres gains ordinaires	14	2
Autres pertes ordinaires	965	2 474
Résultat de l'exercice avant impôt	-27 878	8 552
Impôt sur les sociétés		
Résultat net de l'exercice	-27 878	8 552

Montants dus par la caisse
générale de compensation

259 186

248 699

Office National de l'Huile (ONH)

Etats de résultat au 31 octobre 1997 (en mDj)

Désignation	H d'olive	H de graines	Total
Total revenus	142 486	135 387	277 873
Chiffre d'affaires	142 015	70 705	212 740
Autres Pdt d'exploitation	451		451
Produits de compensation		64 682	64 682
Charges d'exploitation	133 146	135 315	268 461
Variation des stocks	-199 564	5 364	-194 200
Achats de marchandises consommées	298 751	99 749	398 500
Frais de personnel	3 162	3 654	6 796
Frais financiers de fonctionnement	22 631	6 916	29 547
Autres charges d'exploitation	6 576	15 935	22 461
Dotations aux amortis et provisions	1 660	3 697	5 357
Résultat d'exploitation	9 340	72	9 412
Produits financiers	756	39	795
Charges financières	1 190		1 190
Autres pertes ordinaires	756	422	1 178
Autres gains ordinaires	602	311	913
Résultat de l'exercice avant impôt	8 552	0	8 552
Impôt sur les sociétés			
Résultat net de l'exercice	8 552	0	8 552

Les états financiers arrêtés au 31 octobre 1998 ne sont pas ventilés par activité. L'activité huile de graines dégage toujours un résultat équilibré. Les pertes ou les bénéfices proviennent de l'activité huile d'olive.

ANNEXE 5

La collecte des céréales

La collecte constitue un service primordial pour certains produits agricoles essentiels comme les céréales, le lait, l'huile d'olive. Compte tenu de la place qu'occupe la céréaliculture qui constitue un secteur primordial dans l'économie agricole en Tunisie nous nous intéresserons particulièrement à la collecte des céréales.

À cet effet nous étudierons en premier lieu les opérateurs, à travers leur historique, leur statut juridique, les moyens dont ils disposent ; puis nous nous attacherons, en second lieu, à décrire, les conditions dans lesquelles se fait la collecte des céréales pour mieux appréhender le système actuel et surtout signaler les défaillances et les difficultés qui se posent lors de cette transaction primaire entre le producteur et le premier acheteur.

À l'issue de ce diagnostic qui permettra d'appréhender l'organisation et le fonctionnement du service de la collecte et de saisir les innovations introduites ces dernières années, il est possible d'esquisser des orientations pour l'avenir et de proposer un ensemble de recommandations susceptibles d'accélérer le rythme de réorganisation du secteur et de favoriser et d'accroître l'intervention des opérateurs privés appelés à devenir progressivement les acteurs principaux du secteur.

Les opérateurs intervenant actuellement dans la collecte des céréales sont de deux catégories : un organisme public prédominant (l'Office des céréales) et des organismes coopératifs constitués principalement de deux grandes coopératives anciennes dites centrales (C.C.C.A. et C.C.C.B.L.E.) et de trois coopératives nouvellement agréées, de taille réduite et ayant un champ d'action et une capacité de collecte limités.

L'office des céréales

L'office des céréales qui constitue le pivot autour duquel s'articule toute l'organisation de la filière céréalière est né en 1962 de la fusion des sociétés tunisiennes de prévoyance (S.T.P.) et de la section tunisienne de l'Office National Interprofessionnel des Céréales (O.N.I.C.).

Le décret-loi n° 62/10 du 3 Avril 1962 portant création de l'office a fixé son organisation administrative et financière et a précisé sa mission et les moyens qui lui sont reconnus. Des textes législatifs et réglementaires ont été pris ultérieurement pour resserrer légèrement l'organisation et la mission de l'établissement mais sans effet majeur.

L'office des céréales est un établissement public à caractère industriel et commercial doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il relève maintenant de la catégorie des établissements publics à caractère non administratif (EPNA) instituée par la loi n° 89-9 du 1er février 1989 relative aux participations, entreprises et établissements publics depuis sa modification en 1996 par la loi n° 96-74 du 29 juillet 1996. Il est considéré comme entreprise publique (1).

L'office est dirigé par un Président Directeur Général nommé par les pouvoirs publics qui assure la direction technique administrative et financière de l'office. Il exerce son autorité sur l'ensemble du personnel qu'il recrute, licencie et nomme à tous les emplois. Il préside le conseil d'administration, représente l'office en justice et dans tous les actes de la vie civile.

Un conseil d'administration se charge de délibérer sur les questions essentielles se rapportant à la direction et à la gestion de l'office. Il exerce notamment les attributions suivantes :

- Arrêter la politique générale en matière technique, commerciale et financière et en assurer le suivi d'exécution ;
- Arrêter les bilans et les comptes de gestion et de résultats ;
- Arrêter les budgets prévisionnels de fonctionnement et d'investissement et suivre leur exécution ;

⁽¹⁾ - Décret n° 17.564 du 31 mars 1997 fixant la liste des établissements publics à caractère non administratif considérés comme entreprises publiques.

THEME 7 : TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

- Approuver les contrats programmes de l'entreprise et suivre leur exécution.
- Approuver les marchés conclus par l'entreprise ainsi que leur règlement définitif.
- Approuver les conventions d'arbitrage et des clauses arbitrales et les transactions réglant les différends.
- Proposer l'organisation des services de l'office et le statut particulier de son personnel.

Le conseil d'administration de l'office comprend, outre le président-directeur général, 13 membres représentant les départements ministériels et certains établissements financiers concernés par l'activité de l'office ainsi que des représentants d'organismes professionnels relevant du secteur céréales². Sa composition est la suivante :

Premier Ministre	2 représentants
Ministère de l'Agriculture	2 représentants
Ministère des Finances	1 représentant
Ministère du Développement Economique	1 représentant
Ministère du Commerce	1 représentant
Banque Centrale de Tunisie	1 représentant
Banque Nationale Agricole	1 représentant
Union Tunisienne de l'Agriculture et de la Pêche	1 représentant
Chambre syndicale des mineurs et semenciers relevant de l'U.T.I.C.A.	1 représentant
C.C.C.C.	1 représentant
Coopérative	1 représentant

Avec le contrôleur de l'Etat qui assiste d'office au conseil d'administration, les réunions de ce dernier regroupent 15 membres. Cet encombrement de l'organe de délibération limite sensiblement son efficacité. Pour cela, il est tout indiqué de revoir cette composition qui ne se justifie plus ni sur le plan de l'organisation administrative des services de l'Etat ni sur le plan juridique.

L'office est soumis à la tutelle de l'Etat qui s'exerce principalement par le biais du Ministère de l'Agriculture. Théoriquement cette tutelle porte sur les questions suivantes :

- L'approbation des budgets prévisionnels et le suivi de leur exécution ;
- L'approbation des contrats programmes et le suivi de leur exécution ;
- L'approbation des états financiers ;
- L'approbation des délibérations du conseil d'administration ;
- L'approbation du régime de rémunération et des augmentations salariales ;

Mais en fait, la tutelle exercée sur l'office des céréales est plus intense et dépasse, le plus souvent, le cadre tracé par la législation et la réglementation en vigueur. L'examen de la structuration de l'office ne laisse apparaître aucune originalité de l'institution qui obéit au schéma classique d'organisation des entreprises publiques, mais c'est à travers l'étude de ses fonctions qu'apparaissent l'importance et le poids de l'office.

L'office des céréales est investi d'une mission considérablement importante et joue un rôle central au sein de la filière céréalière. Aux termes du décret-loi n° 62-10 du 3 Avril 1962 tel que modifié par le décret-loi n° 70-7 du 25 septembre 1970, l'office est chargé :

- du monopole des importations et des exportations des céréales et produits dérivés ainsi que l'achat à la production des céréales ;
- d'organiser et de contrôler la commercialisation et le marché des céréales et de leurs produits dérivés ;
- d'établir le programme d'équilibre des ressources et des besoins,
- de faire toutes opérations d'achat et de vente en vue de compléter l'approvisionnement ou d'écouler les excédents ;

² - Décret n° 87-102 du 24 janvier 1987 portant fixation de la composition du C.A. de l'office des céréales.

THEME 2: TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVE ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

- d'organiser la production et la distribution des aliments de bétail et éventuellement les autres produits nécessaires à l'agriculture ;
- d'assurer, pour le compte de l'Etat, toutes opérations portant sur les produits agricoles et dans les conditions définies par des décrets spéciaux.

Cette mission est à elle seule extrêmement importante et encombrante. Mais progressivement, des activités supplémentaires, ponctuelles ou permanentes sont venues s'adjoindre aux activités formellement attribuées à l'office. Ces activités nouvelles étaient parfois des activités connexes ou annexes aux activités originales de l'office, mais parfois elles étaient éloignées ou totalement étrangères à ces activités.

L'ensemble des missions confiées à l'office des céréales depuis sa création met en relief une architecture complexe et variée de relations d'ordre technique et financier qu'entretient cette institution avec tous les intervenants dans le secteur céréalier qu'ils soient publics ou privés. En effet, l'office noue des relations fonctionnelles et financières complexes avec les producteurs de céréales, les collecteurs stockeurs, les industriels, les fournisseurs étrangers...

Toutes ces attributions et ces relations qui se sont accumulées et diversifiées au fil des ans ont fait de l'office une institution occupant une place centrale mais lourde à gérer et source de surcoût et de gaspillage préjudiciables au secteur et à l'économie tout entière. L'office a pu, malgré cela, assumer son rôle et accomplir les fonctions qui lui sont confiées pendant une longue période. Mais ceci a été possible et admissible dans un contexte économique marqué par un interventionnisme massif de l'Etat et une indifférence quant au coût économique et financier exigé.

A partir de l'année 1990 et dans le cadre de la mise en œuvre du programme d'ajustement structurel agricole (PASA), une réforme du secteur céréalier a été engagée sous l'égide du Ministère de l'Agriculture. Cette réforme, entamée simultanément avec la conception et la mise en application d'une stratégie de développement de la production céréalère, vise la réorganisation de la filière sur des bases nouvelles en vue de la mettre en harmonie avec les nouvelles orientations de l'économie tunisienne. L'office est appelé, dans cette perspective, à évoluer progressivement d'un organisme d'intervention directe vers le statut d'un organisme de contrôle, d'encadrement, de promotion et de régulation.

L'action entreprise dans ce cadre a concerné les deux grandes catégories de prérogatives exercées par l'office. Il a été tout d'abord entrepris d'alléger l'office d'un certain nombre d'activités qui lui ont été confiées le long de son existence et qui ne rentrent pas directement dans le cadre de sa mission principale. Il a été ensuite question de revoir et de redéfinir la mission principalement et originellement reconnue à l'office en transférant une partie de ses prérogatives à des organismes non publics.

- L'allègement des activités de l'office : il s'agit de libérer l'office de certaines activités qu'il exerce en marge de son activité principale et dont il ne peut continuer à assumer la responsabilité compte tenu de l'évolution économique et du changement des choix et des principes qui guident l'action de développement.

C'est ainsi que l'office a abandonné ses activités se rapportant à la recherche, à l'expérimentation et à la vulgarisation. Il a aussi été libéré de l'obligation de financer les campagnes et d'accorder des crédits aux producteurs des céréales cette activité étant prise en charge et assumée entièrement par le système du crédit agricole. Il a été aussi dégagé de l'importation des semences de pomme de terre.

De même, l'office a entrepris la privatisation de ses entreprises filiales (SOTEBU, STIM, SNAC, STEL) et a procédé à la vente de certains éléments d'actifs tels que l'usine "SAHA" et à la cession des participations n'ayant pas de lien direct avec sa mission.

L'office a par ailleurs, limité ses interventions en matière de vente de semences, d'engrais et de désherbants laissant la priorité de distribution de ces produits aux coopératives et aux commerçants privés.

- Le transfert d'activités à des opérateurs privés : des activités essentielles pour le secteur et formant le noyau dur de la mission de l'office dont il a eu, pendant de longues années, la responsabilité majeure, peuvent désormais être prises en charge et assurées valablement par des organismes professionnels ou privés.

THEME 2. TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

Ces activités sont la collecte, le stockage, l'importation et la distribution des céréales. Le plan mis au point prévoit la démarche suivante :

- Confier la collecte à des collecteurs agréés qui peuvent être soit des coopératives de services soit des opérateurs privés. Un décret 145 a été promulgué afin d'organiser l'activité de collecteurs de céréales. Sur la base de ce texte et dans le cadre de cette nouvelle démarche, 3 coopératives de services agricoles ont été agréées pour exercer cette activité. Ces coopératives sont la coopérative "Essabageh", la SCAAM et la C.C.S.P.S.
- Inciter à l'édification de nouvelles capacités de stockage des céréales par les privés qui peuvent être soit des professionnels du secteur (organismes de collecte et de stockage, minotiers, fabricants d'aliments de bétail, céréaliculteurs) soit des investisseurs qui seront attirés vers ce créneau moyennant des avantages spécifiques. Les capacités additionnelles à édifier ont été estimées par le plan directeur élaboré en 1991, en s'appuyant sur un certain nombre d'objectifs à atteindre et en fonction de l'évolution de la production, à 692.000 tonnes à l'horizon 2001. Le même plan directeur a défini la répartition de ces capacités entre les zones de production et les zones de consommation et à l'intérieur de ces zones la répartition de ces capacités par gouvernorat. À cette fin le décret n° 90-1252 du 1er août 1990 a étendu les avantages prévus pour les activités de services agricoles aux activités de collecte et de stockage des céréales. En plus des avantages communs réservés aux activités de services agricoles, l'office a consenti deux avantages supplémentaires qui ont eu un effet décisif pour la motivation des investisseurs et qui sont l'engagement de location des capacités de stockage installées et l'octroi de l'aval aux coopératives agréées et aux agriculteurs pour leur permettre d'obtenir plus facilement les crédits nécessaires pour le financement de leurs projets.
- Libéraliser progressivement l'importation des céréales en permettant à des opérateurs privés de réaliser des opérations d'importation afin de les familiariser au marché international des céréales et les préparer à prendre la relève de l'office. Cette mesure a été mise en application en juin 1993 par la publication de cahiers des charges précisant les conditions que doivent remplir les opérateurs privés désireux de réaliser des opérations d'importation de maïs et des tourteaux de soja 156. Actuellement l'importation de ces produits est assurée entièrement par une dizaine d'organismes privés.
- Poursuivre et accélérer le processus amorcé de désengagement de l'office de la distribution des semences et d'autres intrants nécessaires à la production, ainsi que la distribution de l'orge à des coopératives ou à des privés. Dans ce cadre, la formule du recours à des "concessionnaires" qui se chargent de la distribution de l'orge notamment dans les régions de consommation a été amplifiée durant la première moitié des années 90.

Ce mouvement de libéralisation qui a touché pour la première fois un secteur longtemps dominé par un organisme de monopole a eu pour effet de créer une nouvelle dynamique au sein du secteur, d'attirer l'attention des professionnels et des investisseurs potentiels vers les multiples opportunités d'investissement et d'activités qu'il recèle et de mettre le secteur tout entier sur la voie de la restructuration et de la modernisation à l'instar des autres institutions et des autres secteurs économiques.

Cependant les objectifs visés à travers cette réforme n'ont été que très partiellement atteints et les résultats ont été bien inférieurs aux attentes. Ceci est dû à des multiples raisons endogènes et exogènes. L'élan avec lequel s'est engagée l'action de réforme en 1990 s'est rapidement essouffé puis s'est estompé au bout de 3 ans. Le manque de volonté et d'enthousiasme de la part des agents de l'office qui croient que l'abandon des prérogatives de l'organisme employeur entraînera inéluctablement sa dissolution à terme et la perte par voie de conséquence de leurs emplois. Les hésitations de l'autorité de tutelle et l'absence d'une structure de suivi ont abouti à la mise en veilleuse du programme.

¹⁵⁶ Décret n° 90-1083 du 26 juin 1990 portant organisation de l'activité de collecteurs de céréales.

¹⁵⁷ Depuis 1997, l'importation du maïs-grain et des tourteaux de soja est régie par 2 cahiers de charges approuvés par l'arrêté des ministres des finances, de l'agriculture et du commerce du 11 janvier 1997.

THEME 7. TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVE ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

De même l'approche globale et intégrée qui a caractérisé la vision et l'action de l'office pendant les premières années de mise en œuvre de la réforme a été abandonnée ultérieurement. L'office a concentré tous ses efforts sur l'achèvement du programme de développement des capacités de stockage qui lui a posé des difficultés de suivi au stade de la construction et d'énormes problèmes de gestion et de maintenance au niveau de l'exploitation. Les autres volets de la stratégie de réforme et notamment le volet se rapportant à la libéralisation de la collecte n'ont pas réalisés de progrès notables.

La percée la plus importante a été réalisée par le volet stockage en raison des avantages substantiels accordés aux promoteurs d'unités de stockage et plus particulièrement l'engagement de location de longue durée qui donne l'office à tous ces promoteurs et l'avai qu'il accorde aux coopératives et aux agriculteurs pour leur faciliter l'accès aux crédits bancaires.

Grâce à ces encouragements les capacités de stockage des silos réalisés à ce jour tant dans les zones de production que dans les zones de consommation ont presque atteint les prévisions du plan directeur. Mais ces capacités de stockage, réalisées dans le cadre du plan directeur posent un problème majeur au niveau de leur exploitation. Ces capacités édifiées grâce aux multiples avantages, mais surtout à la faveur de l'engagement de location accordé par l'office et ce préalablement au démarrage des travaux de réalisation du silo. De ce fait, l'office se trouve aujourd'hui lié par ces engagements pris individuellement à l'égard de chaque promoteur pour une période de 10 ans.

Cette situation paradoxale met l'office devant un dilemme. D'un côté l'office est appelé à se désengager des activités d'intervention directe y compris les activités de collecte et de stockage des céréales et de l'autre il se trouve lié en vertu des contrats de bail de longue durée qu'il a conclus avec tous les promoteurs de silos aussi bien en zones de production qu'en zones de consommation.

Dans ces conditions, l'office est poussée logiquement à intervenir plus massivement aux stades de la collecte et du stockage pour se procurer les moyens financiers nécessaires pour faire face à ses obligations financières grandissantes et pour rentabiliser les capacités de stockage louées. Pris sous cet angle les capacités de stockage réalisées dans le cadre du plan directeur constituent un frein à l'atteinte de l'objectif de mutation de l'office et la mise en exécution de la stratégie de réforme du secteur.

Pour faire sortir l'office de cette situation paradoxale, il conviendrait d'adopter et de suivre une démarche globale et cohérente dans la mise en œuvre de la réforme. L'office devrait se désengager simultanément de toutes les opérations d'intervention directe qu'il entreprend à ce jour à savoir la collecte, le stockage, l'importation et la distribution. Ces opérations constituent une chaîne continue dans le processus de commercialisation et les intervenants potentiels devraient avoir la possibilité de les exercer sans restrictions.

A côté de l'office des céréales, des coopératives de services interviennent dans le domaine de la collecte dont principalement deux coopératives centrales : la C.C.C.C et la Cocéole.

Les coopératives

Les coopératives sont "des sociétés à capital et personnel variables constituées entre des personnes ayant des intérêts communs qui s'unissent en vue de satisfaire leurs besoins et d'améliorer leurs conditions matérielles et morales". Elles exercent leurs activités conformément aux principes spécifiques de la coopération qui sont :

- L'adhésion libre,
- La gestion démocratique,
- L'équité dans la participation des membres au capital social,
- La répartition des excédents au prorata des opérations effectuées par le coopérateur au sein de la coopérative,
- La rémunération limitée du capital,
- La promotion sociale et l'éducation.

La coopération perçue comme une voie et un modèle de développement économique et social s'intégrant dans le cadre d'un mouvement global et cohérent a été adoptée en Tunisie au cours des années 60. Elle a été adoptée dans un premier stade au secteur agricole puis généralisée à tous les secteurs économiques. Le cadre juridique posé à l'époque consacre le secteur coopératif comme un

THÈME 2. TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

secteur autonome d'exploitation agricole c'est à dire se démarquant nettement du secteur privé et du secteur public. Le cadre juridique est constitué essentiellement de deux lois fondamentales : la loi n° 63-19 du 27 mai 1963 qui a énoncé les diverses formes de coopératives agricoles et défini les principes d'organisation et de fonctionnement de ces coopératives, et la loi n° 67-4 du 19 janvier 1967 définissant le statut général de la coopération.

Avec le revirement politique de 1969 et l'abandon définitif de l'expérience de coopération, la majeure partie des coopératives de production constituées ont été dissoutes à l'exception des coopératives de production constituées sur des noyaux domaniaux qui ont continué l'exploitation de ces terres perpétuant ainsi cette forme d'exploitation. Aussi, des coopératives de services agricoles ou insérées dans le cadre du mouvement coopératif ont poursuivi leurs activités ou ont été reconstituées sous d'autres dénominations.

Malgré la possibilité de constituer des coopératives soit de production soit de service demeure toujours ouverte aux producteurs agricoles qui désirent mettre en commun leurs moyens techniques et économiques en vue d'accroître ou de faciliter leur production agricole et de valoriser les produits de leurs exploitations. Toutefois, l'expérience vécue et les méthodes parfois contraincrites utilisées avec les agriculteurs pour la mise en application des programmes et des plans initiés à la hâte par l'administration ont engendré une répugnance généralisée à l'égard des coopératives.

Seules les coopératives de services gardent encore un certain écho auprès des agriculteurs et bénéficient du soutien des autorités publiques dans leurs efforts visant à favoriser le regroupement et l'organisation des agriculteurs. Il est indéniable que la coopérative de service constitue, même dans un contexte économique libéral, la formule la mieux indiquée pour permettre aux agriculteurs de s'organiser et de valoriser au mieux les produits de leurs exploitations.

La coopérative de service est une société qui a pour objet :

- L'achat au profit de ses membres de tous les produits nécessaires à l'agriculture ;
- La conservation, la transformation et la vente en commun de tous les produits agricoles provenant exclusivement des exploitations des associés dans le cadre des activités spécifiques de la société ;
- L'acquisition éventuelle du matériel agricole.

La coopérative présente aussi l'avantage d'exercer ses activités en exonération de l'impôt de la patente et des impôts grevant les diverses catégories de revenus.

Le régime juridique applicable aux coopératives est un régime particulier, il s'identifie par certaines de ses règles au droit commercial et y déroge par certaines autres. Ce principe énoncé par la loi du 27 mai 1963 (article 2) a été confirmé par la loi n° 67-4 du 19 janvier 1967 portant statut général de la coopération qui dispose dans son article 5 que "les coopératives sont régies par le code de commerce dans la mesure où il n'y est pas dérogé par la présente loi et par les lois particulières relatives aux diverses catégories de coopératives". Mais les dérogations apportées par la législation spéciale régissant les coopératives et notamment la loi n° 67-4 du 19 janvier 1967 précitée sont essentielles à tel point que le caractère de société qu'on reconnaît habituellement à une coopérative paraît très fortement altéré. Des règles dérogatoires se retrouvent à tous les stades d'existence des coopératives.

S'agissant de leur constitution, ces coopératives sont soumises aux mêmes formalités prévues par le code de commerce relativement à la constitution des sociétés anonymes. Mais la constitution de la coopérative est soumise en outre à l'agrément de l'administration. D'autre part, les statuts de ces coopératives doivent être conformes à l'un des statuts types établis par décret n° 9.

En ce qui concerne l'organisation le schéma général est celui de la société anonyme s'appuyant sur deux organes principaux à savoir un conseil d'administration élu par une assemblée générale regroupant l'ensemble des coopérateurs et qui conserve le contrôle et la surveillance du conseil notamment à travers des commissaires aux comptes qu'elle désigne. Le fonctionnement obéit quant à lui à des règles et des principes qui se démarquent nettement par rapport au droit commun des sociétés et qui se justifient par l'esprit et les valeurs qui sont à la base du mouvement de la coopération.

Le nombre des coopératives de services agricoles exerçant l'activité de collecte des céréales est actuellement très limité. En dehors des deux coopératives centrales (C.C.G.C. et Cocible) la participa-

THÈME 2: TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

tion des autres coopératives dans la collecte est négligeable. La C.C.G.C. et la Cocéble sont des partenaires traditionnels de l'office des céréales. Elles interviennent en tant que mandataires de ce dernier et exercent leurs activités sous son contrôle étroit. Leur contribution dans la collecte de la production céréalière nationale est importante puisqu'elles réalisent ensemble 50 % de la collecte.

Elles interviennent également en amont de la collecte en assurant l'approvisionnement de leurs adhérents et des autres producteurs en produits nécessaires à la culture et à la récolte comme les semences, engrais, désherbants, fils de fer, sacheries... et en aval par le stockage, la distribution et le transport des quantités de céréales collectées mais les ventes de leurs produits ne peuvent être opérées que dans le cadre du planning établi par l'office et sur ordre de ce dernier. Elles entreprennent parfois en plus d'autres activités à caractère industriel ou commercial comme la fabrication d'aliments composés et la vente du matériel d'irrigation, pour le cas de la C.C.G.C.

Depuis une dizaine d'années la situation financière de ces coopératives a connu une crise aiguë engendrée par un cumul de résultats négatifs et un endettement considérable. Cette situation qui préoccupe aussi bien les coopérateurs que les pouvoirs publics pose aujourd'hui un point d'interrogation sur le devenir de ces institutions financièrement non viables, mais qui remplissent une fonction essentielle dans le secteur et pour l'économie rurale en général.

Les deux coopératives ont été créées en 1970 conformément à la législation et la réglementation qui régissent les coopératives agricoles en Tunisie. Leurs statuts respectifs ont été établis conformément aux statuts type prévus pour cette catégorie de coopérative par le décret n° 70.308 du 4 septembre 1970. Leurs statuts contiennent les mêmes rubriques. Ils déterminent notamment l'objet et le siège de la coopérative, son mode d'administration en particulier les décisions réservées à l'Assemblée Générale, les pouvoirs des administrateurs, les modalités du contrôle exercé sur les opérations de la coopérative au nom des adhérents ainsi que les formes à observer en cas de modification des statuts ou de dissolution. Ils fixent les conditions d'adhésion, de retrait et d'exclusion des adhérents, l'étendue et les modalités de la responsabilité qui incombe à chacun d'eux dans les engagements de la coopérative. Ils déterminent aussi les conditions d'exercice du contrôle, de tenue de la comptabilité, d'affectation des excédents annuels et précisent les règles qui régissent la dissolution et la liquidation de la coopérative.

Les statuts des deux coopératives centrales céréalières ont reproduit les mêmes termes des statuts type adoptés par le décret du 4 septembre 1970 à l'exception toutefois de l'article 6 des statuts de la C.C.G.C. qui fixe l'objet de la coopérative et qui a omis de reproduire deux paragraphes de l'article correspondant des statuts type. Le premier paragraphe concerne le rôle que pourrait jouer la coopérative en vue d'encourager la recherche, l'expérimentation et la vulgarisation dans son secteur et participer éventuellement au financement de ces actions. Le deuxième paragraphe stipule qu'en aucun cas, il ne saurait être porté atteinte au caractère de coopérative.

Si la dernière disposition se rapportant à l'interdiction de modifier le caractère coopératif de l'entité est essentielle et que le défaut de la mentionner constitue une entorse à la règle de l'établissement des statuts de la coopérative conformément aux statuts type énoncée expressément par la loi n° 67-4 du 19 janvier 1967, la mention du rôle que pourrait jouer la coopérative pour encourager la recherche et la vulgarisation dans son secteur d'activité est superflue dans la mesure où ces actions ne relèvent pas de la compétence des coopératives et qu'elles sont prises en charge par d'autres organismes compétents. En plus, les coopératives de services n'ont pas les moyens financiers suffisants pour contribuer ou encourager la recherche et la vulgarisation.

D'autre part, malgré le fait que l'article 6 des statuts fixant l'objet des deux coopératives est rédigé en termes généraux laissant la possibilité à ces coopératives d'étendre le champ de leur intervention et de diversifier leurs activités qui peuvent concerner "le stockage, la conservation, la transformation, le transport et la commercialisation de tous produits provenant des exploitations de leurs adhérents", ces coopératives ont limité leur activité à la collecte et au stockage des céréales sans s'intéresser à la commercialisation d'autres produits. Cette spécialisation n'est pas un choix opportun et semble freiner l'expansion et le développement de ces coopératives.

Par ailleurs les deux coopératives sont qualifiées de "coopératives centrales" sans que cette dénomination ne renvoie à une signification précise. Le qualificatif "centrale" peut avoir normale-

THÈME 2 - TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

ment deux sens différents soit pour désigner l'existence de la coopérative ou de son siège social à la capitale soit pour indiquer que la coopérative est l'organisme de rassemblement de plusieurs coopératives de base agissant à l'échelon local ou régional.

L'article 7 des statuts type d'une coopérative centrale indique dans son alinéa premier que l'adhésion à la coopérative est ouverte "aux personnes morales coopératives et aux personnes physiques intéressées par l'activité de la coopérative". Ce caractère mixte des adhérents semble exclure la deuxième acception du terme "centrale" car ces adhérents peuvent être, soit des personnes morales coopératives, soit des personnes physiques qui adhèrent directement à la coopérative centrale. Dans le cas des coopératives céréalières, le terme central associé à la coopérative ne semble pas avoir une signification précise ou désigner un caractère particulier de la coopérative.

La législation régissant les coopératives ainsi que les statuts type et les statuts de chaque coopérative instituent une tutelle et un contrôle de l'État sur la coopérative qui s'exercent sur le plan technique et financier respectivement par le Ministère de l'Agriculture et par le Ministère des finances.

Les Ministères de tutelle suivent les conditions de gestion et de fonctionnement de la coopérative grâce à deux moyens :

- D'une part, la coopérative est tenue d'inviter, à titre d'observateur un représentant de chaque ministère de tutelle aux réunions du conseil d'administration et aux assemblées générales.
- D'autre part, la coopérative est tenue d'adresser obligatoirement à chaque Ministère de tutelle, dans un délai ne dépassant pas 15 jours, copies des procès-verbaux de ces réunions ainsi que le bilan et les comptes de production, d'exploitation, d'affectation du résultat brut d'exploitation, d'affectation du résultat net d'exploitation et le bilan.

La coopérative est tenue, par ailleurs, de produire à toute réquisition des ministères de tutelle, sa comptabilité et les justifications nécessaires tendant à prouver qu'elle fonctionne conformément aux dispositions légales en vigueur. En cas de violation des dispositions législatives, réglementaires ou statutaires ou de méconnaissance des intérêts de la coopérative, une assemblée générale extraordinaire peut être convoquée par décision conjointe des ministres de l'Agriculture et des finances.

Au cas où les mesures décidées par l'assemblée s'avèrent inopérantes, les deux ministres de tutelle peuvent prononcer par décision conjointe la dissolution du conseil d'administration et nommer une commission administrative provisoire en attendant la désignation par l'assemblée générale du nouveau conseil d'administration dans un délai qui ne doit pas excéder 3 mois.

Ce système de tutelle et de sanctions institué par les textes juridiques régissant les coopératives s'apparente à la tutelle exercée par l'État sur les entreprises publiques. Dans le cas de ces dernières entités, le pouvoir de tutelle se justifie par la participation publique à leur capital. Pour le cas des coopératives qui sont des entités privées déployant des fonds privés, cette tutelle se justifie nettement moins.

En plus dans les faits, la tutelle exercée par l'État sur les coopératives limite de manière considérable la liberté de manœuvre de la coopérative et porte atteinte à son autonomie. S'appuyant sur son pouvoir de tutelle, l'administration se croit en droit de s'immiscer directement dans la gestion de l'entreprise et de lui imposer la conduite à suivre ou d'entreprendre telle ou telle action sans tenir réellement compte des intérêts de la coopérative en tant qu'entreprise économique. Dans cette situation, la coopérative est perçue comme un simple prolongement de l'administration. Pour toutes ces raisons, le cadre juridique sur les coopératives, conçu et élaboré pendant les années 60, mérite d'être revu.

Les conditions d'exercice de la collecte

La collecte des céréales est une activité importante et finalisée. Elle n'est pas un acte de commerce ordinaire mais une activité économique créée dans l'intérêt des agriculteurs. Elle fait appel à une technicité et à un savoir faire de la part de celui qui l'exerce et exige des équipements coûteux et des moyens financiers considérables. C'est pour cela qu'elle bénéficie d'une organisation particulière et utilise des techniques spécifiques.

Son importance et sa particularité proviennent du fait que la collecte intéresse un nombre important d'agriculteurs et qu'elle concerne un produit de première nécessité. En plus la récolte de

THEME 2: TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVE ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

céréales est annuelle alors que la consommation est échelonnée le long de l'année d'où la nécessité de l'utilisation d'un vaste réseau de collecte et de grandes capacités de stockage. Cette activité est menée actuellement dans des conditions matérielles caractérisées par de nombreuses insuffisances et selon un cadre réglementaire peu adéquat.

Les conditions matérielles

On peut se rendre compte des conditions matérielles difficiles qui caractérisent l'opération de collecte menée aussi bien par l'office des céréales que par les coopératives, en passant en revue l'état des capacités de stockage, du réseau de collecte, des équipements et du matériel utilisé ainsi que la qualification du personnel affecté à cette activité et leur degré de motivation.

a - Des capacités de stockage insuffisantes

L'insuffisance des capacités de stockage disponibles aussi bien à l'office que chez les coopératives est modeste. Jusqu'à 1992 cette capacité ne dépassait guère 6,3 millions de quintaux pour l'ensemble des collecteurs. En plus, une bonne partie de cette capacité est constituée de structures de stockage vieilles de plusieurs dizaines d'années donc largement amorties et techniquement obsolètes.

Nombre de silos et de magasins nécessitent des réhabilitations de diverses natures comme la rénovation des équipements mécaniques et électriques, l'augmentation des débits de manutention, l'installation ou le remplacement des moyens de pesage etc.

Le plan directeur de développement des capacités de stockage élaboré au début de la décennie a retenu un objectif, visant à doubler la capacité disponible en la faisant passer de 6,3 à 12 millions de quintaux entre 1992 et 1996 puis la porter jusqu'à 14 millions de quintaux à l'horizon 2001. L'exécution de la première tranche du plan directeur (1991-1995) a permis l'installation d'une capacité supplémentaire de près de 5 millions de quintaux répartis entre les zones de production (près de 3,5 millions de quintaux) et les zones de consommation (200 millions de quintaux environ). L'ensemble de la capacité additionnelle édifiée a été pris en location par l'office des céréales qui a ainsi augmenté le nombre de silos qu'il gère soit sous forme de centres de collecte soit sous forme de silos de repli.

Les coopératives de collecte ont contribué à l'exécution du programme de renforcement des capacités de stockage en réalisant 13 silos d'une capacité unitaire de 40.000 quintaux dans les zones de production et dont la capacité totale s'élève à 540.000 quintaux 10. Ces coopératives qui accusent un manque flagrant au niveau des capacités de stockage continuent très souvent à faire recours au stockage en plein air et au stockage dans des dépôts non conçus pour cet usage et ce au détriment des normes de bonne conservation des céréales.

b - Un réseau de collecte et de commercialisation vétuste

La collecte de la production céréalière est assurée essentiellement par l'office des céréales qui opère sur l'ensemble du territoire national et par ses principaux mandataires (la C.C.C.C et la Cocoble) implantées dans le nord du pays. Les centres collecteurs sont soit la propriété propre de ces collecteurs soit des centres loués auprès d'organismes publics ou de personnes privées. Mais les centres d'achat et de vente mixant tant de l'office que des coopératives sont pour la plupart en état de vétusté très avancée, démunis de structures de stockage ou comprenant des aires de stockage en plein air. Ces centres ont généralement été hérités des organismes prédecesseurs de l'office et des coopératives.

c - Matériel inexistant ou inexploité

La collecte est un acte commercial qui suppose le paiement d'un prix. Ce prix est fonction de la qualité des céréales livrées et ce par le jeu des bonifications-refactions. La détermination de la qualité des céréales, fait certes appel à la technicité de l'agent chargé de l'agrèage et à son expérience mais exige surtout et obligatoirement l'usage du matériel adéquat qui permet de mesurer et d'évaluer les diverses spécificités techniques des grains (poids spécifique, humidité, impuretés etc...)

Ce matériel qui permet d'évaluer objectivement la qualité des céréales, de déterminer avec exactitude le prix à payer et préserver ainsi les droits et les intérêts des partenaires dans l'opération de vente fait le plus souvent défaut chez les collecteurs. Mieux que ça, même lorsque ce matériel est disponible, il n'est pas utilisé par les agents représentant le collecteur qui, dans la majeure partie des cas, procèdent à une évaluation personnelle de la qualité. Cette méthode d'évaluation subjective, faisant fi

THÈME 2 : TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

de la réglementation, est source de conflits entre les agents des collecteurs et les agriculteurs et c'est généralement ces derniers qui, étant la partie la plus faible dans ce rapport commercial, supportent le coût.

d - Un personnel non-qualifié et mal motivé

La majeure partie du personnel affecté à la gestion des centres de collecte de l'office et des coopératives est un personnel qui n'a pas les qualifications requises pour entreprendre correctement les opérations techniques et financières exigées. C'est un personnel qui n'a pas eu une formation adéquate dans le domaine technique ou financier. Ces agents ont généralement été formés sur le tas.

Les conditions réglementaires

a - L'agrément :

C'est la condition sine qua non pour pouvoir exercer la profession de collecteur de céréales. L'agrément est régi actuellement par le décret n° 90-1283 du 26 juin 1990. Ce texte fixe des conditions d'ordre juridique et technique qu'il faut satisfaire pour exercer l'activité de collecteur. Il décrit par ailleurs la procédure à suivre pour obtenir l'autorisation délivrée par le ministère de l'Agriculture après avis d'une commission consultative puis l'autorisation définitive à la suite de l'agrément du local de stockage et le complément des pièces constituant le dossier juridique. Le manquement du collecteur à l'une des obligations énoncées est sanctionné par le retrait de l'autorisation après avis de la commission consultative. Ce texte a donné le coup d'envoi au mouvement de libéralisation de la collecte dans le cadre d'un programme de réforme plus vaste visant la réorganisation du secteur céréalier et son ouverture à la concurrence et à l'initiative privée.

Trois coopératives seulement ont été agréées dans ce cadre depuis l'adoption de ce texte en 1990. Il s'agit de la SCAAM, de la coopérative "Essabaqeb" et de la C.C.S.P.S. La première coopérative est une coopérative très ancienne qui exerce son activité principalement dans le domaine des agrumes et qui a son siège social à Menzel Bouzelja. L'agrément pour exercer la collecte de céréales s'intègre dans le cadre d'une politique d'expansion et de diversification de ses activités engagée par ses dirigeants. Cette coopérative, qui a entrepris la réalisation d'un silo pour le stockage des céréales à Ain-Errahma d'une capacité de 40.000 quintaux, a un champ d'intervention limité dans la région du Cap-Bon. La SCAAM est une coopérative viable qui n'a pas de problèmes d'endettement et qui a su rentabiliser son activité de collecte des céréales en dépit du volume réduit des céréales collectées.

La coopérative "Essabaqeb" créée par un groupe d'agriculteurs et de personnes exerçant d'autres activités ayant à leur tête un technicien de l'office des céréales a démarré son activité sur des bases fragilisées. Elle a concentré son activité dans des zones difficiles au sud du Gouvernorat du Kef (Kalaa Khasba) et à Kairouan (Chebika). Les deux régions se caractérisent par des récoltes de céréales irrégulières. Les deux silos qu'elle a construits, dans le cadre du plan directeur, de 40.000 quintaux et de 60.000 quintaux respectivement à Chebika et à Kalaa Khasba n'ont pas pu être rentabilisés pendant les premières années d'activité. De même l'endettement excessif dans lequel s'est enlisée cette coopérative pour financer ses investissements de départ et l'absence de fonds de roulement suffisants ont accéléré le processus de sa faillite et de retrait de l'agrément.

La C.C.S.P.S. est une coopérative spécialisée en semences et plants sélectionnés. Son domaine d'activité est fortement concurrentiel. Plusieurs concurrents privés lui ont arraché des parts de marché importantes. Faute de moyens financiers et techniques notamment elle n'a pu développer substantiellement son activité et améliorer la qualité de ses produits.

Dans sa quête de nouveaux créneaux, la C.C.S.P.S. a opté pour la collecte des céréales destinées à la consommation qu'elle a cru être en mesure de réussir à la faveur de sa position dans le marché et grâce à son propre réseau de collecte, de stockage et de distribution des semences.

Sa demande d'agrément pour s'engager dans le domaine de la collecte des céréales a été différemment appréciée. Elle a suscité des réticences et des réserves tant de la part de l'office des céréales que de la part de certains responsables du Ministère de l'Agriculture en raison du risque de confusion des deux activités de commercialisation des semences et de collecte des céréales de consommation et des difficultés de contrôle qu'il engendre. Après une courte expérience, l'agrément accordé à la C.C.S.P.S. pour exercer l'activité de collecte de céréales destinées à la consommation à côté de son

THÈME 2 : TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

activité traditionnelle de collecte, de conservation et de vente des semences a été retiré.

Il y a lieu de signaler sur un autre plan que le décret de 1980 stipule explicitement que les personnes physiques ou morales privées sont autorisées à collecter les céréales en qualité de mandataires de l'office des céréales. Mais malgré cette large ouverture, seules des coopératives ont été admises à exercer la profession de collecteur de céréales. Cette orientation prise par la commission consultative depuis sa première réunion en 1992 se justifie par sa volonté de donner un temps supplémentaire aux agriculteurs intéressés par l'activité de collecte pour s'organiser dans le cadre de coopératives de services et s'engager dans cette activité. Aujourd'hui, cette exclusive ne semble plus se justifier.

b - La rémunération des organismes collecteurs est insuffisante.

Cette rémunération, prévue par le décret fixant, pour chaque campagne, le prix et les modalités de paiement, de stockage et de rétrocession des céréales, ne permettent plus la couverture des charges réelles supportées par les organismes collecteurs pour accomplir correctement leur service. Le niveau de cette rémunération ne suit plus le même rythme d'évolution du coût réel qu'exige le service rendu par les collecteurs. L'accroissement rapide des taux du loyer, de l'énergie, de la main d'œuvre... crée de plus en plus de difficultés aux différents organismes de collecte y compris l'office des céréales. L'absence de comptabilité analytique au niveau des organismes de collecte ne permet pas à ces derniers de présenter les preuves incontestables de l'insuffisance de la rémunération qui leur est servie. La modernisation du secteur céréalier passe nécessairement par une reconsidération substantielle de la rémunération des collecteurs et par l'institution d'un système de révision et d'actualisation systématique de cette rémunération.

c - L'agrèage des céréales est arbitraire dans la mesure où il ne se fait pas sur la base de critères objectifs et transparents.

Ceci à cause du barème d'agrèage officiel complexe et inapplicable et du non-usage du matériel d'agrèage adéquat. Cette situation est fortement préjudiciable tant au producteur, qui risque une sous-rémunération de son effort en raison de la dévaluation de son produit, qu'au collecteur qui a force d'être accusé de vol ou de dol finira par acquérir une mauvaise réputation commerciale.

Il est donc primordial de mettre au point un barème d'agrèage souple et applicable, d'équiper les centres de collecte du matériel nécessaire et d'imposer son usage pour déterminer les caractéristiques des céréales livrées par les agriculteurs sur des bases objectives et transparentes, et d'assurer la formation et le recyclage des agents chargés de gérer ces centres.

Cette situation crée aussi des désaccords et des conflits entre l'acheteur et le vendeur. Le système de résolution des désaccords éventuels institué par le décret de campagne et qui fait intervenir soit l'office des céréales lorsque le désaccord oppose le vendeur à l'un de ses mandataires, soit le ministre de l'agriculture au cas où l'office serait impliqué en sa qualité de collecteur dans ce désaccord. La partie la plus concernée, présente l'objet du désaccord à un laboratoire relevant de l'office des céréales ou du ministère de l'agriculture, selon le cas. Le règlement du désaccord doit s'effectuer sur la base des résultats de l'expertise. Le résultat de l'arbitrage oblige l'acheteur et le vendeur" dispose l'article 2 du décret de campagne. Or ces laboratoires spécialisés dans l'analyse des céréales font actuellement défaut. Le laboratoire rattaché au ministère de l'Agriculture est spécialisé dans les semences, il ne possède pas les qualifications techniques requises pour opérer les analyses des céréales de consommation. Le laboratoire relevant de l'office des céréales s'il a acquis, depuis sa mise en place, un niveau de technicité et d'expérience appréciable, il demeure, néanmoins, un simple service interne à l'office n'ayant pas un statut officiel lui permettant de présenter les garanties nécessaires pour rendre ses résultats opposables aux tiers.

Insuffisances, défaillances, incohérences et anomalies sont les principales caractéristiques du système de commercialisation des céréales. L'effort entrepris au début des années 90 dans le cadre du programme de réforme du secteur céréalier a permis de créer une nouvelle dynamique dans le secteur, mais les quelques mesures appliquées n'ont pas changé profondément la physionomie et l'architecture d'organisation de la filière. Pour cela, il est impérieux de revoir la démarche et de relancer le processus de changement et de modernisation du système pour éviter les risques de dysfonctionnement voire de blocage à terme du système.

THÈME 2 : TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

Il est aussi nécessaire aujourd'hui d'accélérer le rythme de réorganisation de la fibre en vue de l'harmoniser avec les nouveaux choix économiques et de permettre à l'office d'adapter ses missions à un environnement économique et institutionnel en pleine mutation. À cet effet, les actions que nous recommandons peuvent être classées en deux catégories : des actions sur les structures d'une part et des actions sur les procédures d'autre part.

Au niveau des structures tout d'abord et concernant l'office des céréales, il serait utile à ce stade de revoir l'organisation de l'office et de redéfinir sa mission. En fait, il s'agit de formaliser la nouvelle mission de l'office par une révision profonde de la loi de création. L'avancement dans le processus de mutation devrait conduire logiquement à une révision des textes constitutifs de l'office pour revoir son organisation administrative et financière, préciser ses nouvelles missions et prévoir les moyens dont il est en droit de disposer pour entreprendre les actions et les prérogatives qui lui seront dévolues.

L'organisation financière de l'office telle qu'elle apparaît à travers les textes actuellement en vigueur est dépassée. Elle ne reflète plus la réalité qui a profondément changé. Depuis longtemps le budget prévisionnel de l'office ne comporte plus le découpage institué en 1962 et les ressources prévues ne sont pas obligatoirement destinées aux emplois correspondants.

Concernant l'organisation administrative, il serait utile, aujourd'hui, d'introduire et d'affirmer le caractère interprofessionnel de l'institution conformément aux orientations de la réforme en gestation et au rôle qui lui est dévolu. Ainsi et parallèlement à son organisation administrative, l'office pourrait comporter des instances délibérantes interprofessionnelles à caractère consultatif qui seront le lieu de concertation des différents opérateurs relevant de la branche céréalière. Ces instances auront à donner des avis en ce qui concerne principalement la gestion de l'office et l'orientation de ses actions.

S'agissant des coopératives, il serait opportun de repenser le contenu et les finalités de la coopération et de faire une refonte de l'ensemble du dispositif d'encadrement juridique des coopératives. Ce cadre juridique a été conçu et élaboré à une période lointaine où les choix politiques et économiques étaient foncièrement différents des options actuelles. Un texte législatif ou réglementaire n'est-il pas en fait le reflet de la réalité économique et sociale à une période donnée ?

L'actualisation de la législation sur les coopératives permettra aussi de rendre cette législation plus claire et compréhensible. Des parties entières de cette législation ne correspondent plus à l'évolution de la vie économique et n'ont plus aucun intérêt pratique. À quoi servent de nos jours toute la structuration du mouvement coopératif et les structures d'encadrement des coopératives aux divers échelons, local, régional et national prévues par les lois de 1963 et de 1967 ?

Cette actualisation serait aussi l'occasion de revoir, au plan législatif et réglementaire, les multiples mécanismes institués pour assurer le contrôle étroit et parfois même étouffant des coopératives par les services administratifs. La tutelle exercée par l'État sur les coopératives, leur encadrement rapproché par l'administration à tous les stades depuis leur création jusqu'à leur dissolution ne se justifie plus si l'on veut promouvoir cette structure de regroupement des agriculteurs.

Aussi, la nouvelle législation devrait clarifier de manière nette et précise la politique de l'État vis-à-vis du secteur coopératif. Actuellement l'engagement de l'État en faveur de cette formule d'organisation des producteurs est douteux. Il est important de clarifier l'orientation vers l'encouragement de ces entités de regroupement des exploitants, qui peuvent avoir un impact positif sur le développement et la modernisation de l'agriculture. L'action de l'État, dans ce domaine, devrait s'inscrire dans le cadre d'une politique volontariste et d'un programme homogène et réfléchi.

Pour ce qui est des coopératives céréalières, il est recommandé de permettre, à ces coopératives de diversifier leurs activités et de les encourager à élargir leur champ d'intervention. Pour favoriser leur relance et leur développement, ces entités devraient renforcer leurs activités dans la branche céréalière d'une part et étendre leur intervention à d'autres produits agricoles. Cette diversification est vitale pour rentabiliser leur activité et améliorer leur situation financière et économique. Limiter l'activité d'une entreprise à la collecte des céréales dans un contexte agricole marqué par des variations très sensibles du niveau de la production céréalière ne semble pas un choix judicieux. Pendant les années de mauvaises récoltes les trésoreries des coopératives céréalières subissent des manques à gagner importants. Si ces manques à gagner accusés par la branche céréalière ne sont pas compensés

THEME 2 : TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVE ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

par des excédents provenant d'autres activités, l'équilibre financier de la coopérative sera rompu.

Pour les coopératives céréalières, la diversification de l'activité pourrait aller dans deux sens : dans un sens vertical en étendant leur activité, à l'intérieur de la filière, à d'autres opérations du processus de commercialisation dont notamment l'importation, et dans un sens horizontal en intégrant la valorisation d'autres produits agricoles. Par ailleurs, et en vue d'accélérer le processus de mutation et de réaliser un progrès sur la voie de la privatisation de la collecte, il est recommandé de favoriser et d'encourager le regroupement des agriculteurs promoteurs de silos de ferme dans le cadre de coopératives de services qui prendront en charge la collecte des céréales à l'échelle d'une région plus ou moins vaste selon la volonté des adhérents. La zone d'action de chaque coopérative pourrait correspondre, selon le choix des adhérents et les moyens disponibles, à un ou plusieurs gouvernements. Les agriculteurs ayant contribué à l'exécution du plan directeur de stockage par l'édification de silos de ferme constituent au niveau de chaque région, le noyau de départ de la coopérative auxquelles peuvent s'adjoindre d'autres exploitants agricoles convaincus de l'utilité de cette action et de l'intérêt qu'ils ont à prendre en charge une activité primordiale dans le processus de commercialisation des céréales.

Cette orientation représente aussi la solution adéquate aux engagements pris par l'office des céréales lors de l'exécution du plan directeur de développement des capacités de stockage et notamment l'engagement de location des silos qui apparaît aujourd'hui, paradoxalement, comme un obstacle majeur qui empêche l'office de se désengager des actions d'intervention directe conformément au plan de réforme et de reorganisation du secteur. Les coopératives qui seront créées par les promoteurs des silos de ferme seront amenées à reprendre ces silos pour les gérer et les exploiter dans le cadre de leurs activités. Signalons que d'un point de vue juridique, cette reprise est parfaitement possible puisque dans les trois types de contrats de location des silos de ferme, il existe un article qui a envisagé le transfert de location, au cours de la durée du contrat, à une coopérative de service pour continuer l'exploitation du silo en lieu et place de l'office et dans les mêmes conditions d'exploitation sans que le propriétaire du silo ne puisse s'opposer à la réalisation de ce transfert.

Sur le plan procédural, il est essentiel d'adopter une approche globale dans la conception, l'exécution et le suivi des actions et des mesures à entreprendre en vue de réformer et de reorganiser la commercialisation des céréales. Cette approche englobant la filière céréalière tout entière devrait figurer en bonne place et être exprimée clairement dans un document officiel, qui pourrait être le document contenant la stratégie céréalière.

Cette stratégie a, en fait, envisagé le développement de la filière céréalière d'une manière globale. Le document fait clairement allusion à l'étape post-production en évoquant la commercialisation, la trituration, la panification et la consommation. Mais, en pratique, les services du ministère de l'Agriculture qui assurent le suivi de la mise en œuvre de la stratégie privilégient la phase production et toutes les mesures ayant un impact sur l'accroissement des rendements et l'augmentation de la production. Les conditions de la collecte, du stockage, de la distribution, de la trituration, de la préparation et de la consommation semblent être négligées. Pourtant ces étapes sont tout aussi importantes que la production elle-même parce qu'elles peuvent engendrer des gaspillages ou des détériorations quantitative et qualitative des produits. D'ailleurs il serait plus judicieux de confier la mission de superviser et de suivre la mise en œuvre de la réforme du processus de commercialisation des céréales à une structure relevant du ministère de l'Agriculture qui serait de préférence la structure chargée de la coordination et du suivi de l'exécution de la stratégie céréalière.

L'office des céréales, qui a été officiellement chargé de gérer et de favoriser la transition d'un marché fermé vers un marché ouvert n'a pas réussi à obtenir des résultats probants dans des délais raisonnables. En fait, l'office n'est pas l'agent le mieux indiqué ni le mieux placé pour mener ce rôle. Il continue, en effet, à être perçu par les intervenants dans le secteur comme payé et gardé et lui manque de ce fait l'objectivité et la neutralité requises. Il est aussi complètement absorbé par les affaires de gestion quotidienne et par des problèmes spécifiques dont il est tenu de résoudre pour améliorer sa situation financière, comptable et patrimoniale.

Une fois l'organe central de supervision est identifié, il conviendrait de définir avec précision les actions de reorganisation du secteur. Ces actions devraient être identifiées et classées par ordre de

THÈME 2. TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ ET AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

priorité puis mises en œuvre graduellement mais selon un calendrier préalablement négocié et convenu dans le cadre d'une concertation regroupant les différentes parties prenantes à savoir l'administration, l'office, les organisations professionnelles et les professionnels eux-mêmes.

Dans ce cadre et en guise d'exemple, un retrait de l'office des céréales de la collecte pourrait être planifié et ordonné en commençant par un retrait progressif des zones où les coopératives agréées fournissent des services satisfaisants en leur cédant selon des formules adéquates (vente, location ; location-vente) à convenir et à arrêter cas par cas les centres et les magasins situés à l'intérieur de ces zones. L'office des céréales devrait aussi préparer en concertation avec le ministère de l'agriculture un programme pour se désengager des autres activités avec des dates cibles.

Sur un autre plan, les conditions d'exercice de la collecte devraient être sensiblement améliorées pour permettre aux organismes agréés de redresser leur situation et de favoriser l'attrait de nouveaux collecteurs vers ce créneau. Cette amélioration devrait concerner surtout deux points essentiels : l'ouverture du marché et la reconsidération de la rémunération.

Une ouverture plus large du marché exige un assouplissement des conditions d'agrément des nouveaux collecteurs pour permettre un accès plus facile au commerce de premier stade des céréales. Cette activité pourrait être ouverte aux coopératives et aux négociants privés mais également aux industriels utilisateurs. La création de cette catégorie de collecteurs utilisateurs permettrait à certains intervenants dans le secteur comme les moutiers et les fabricants d'aliments composés de collecter les céréales pour satisfaire leurs propres besoins. Cette catégorie de collecteurs ne pourrait, bien entendu, prétendre au bénéfice des avantages réservés aux collecteurs revendeurs comme l'aval.

La procédure instituée par le décret du 26 juin 1990 portant organisation de l'activité de collecte des céréales pourrait aussi être assouplie. Il serait mieux indiqué d'instituer un double degré d'examen des demandes et d'octroi de l'agrément. Les décisions d'agrément seront prises par un comité relevant de l'office des céréales en premier ressort sous réserve d'appel devant une commission nationale instituée au niveau du ministère de l'agriculture en cas de refus de l'agrément ou de retrait.

L'assouplissement devrait aussi concerner les conditions que le collecteur est tenu de satisfaire dont notamment la condition se rapportant à la caution bancaire qui apparaît comme une condition sévère. L'article 7 du décret du 26 juin 1990 exige, en effet, la constitution d'une caution bancaire en relation avec les indices d'activité du collecteur. Il serait difficile de produire une telle caution par toutes les personnes intéressées par l'activité de collecte. Pour cela il est proposé de remplacer cette condition par une condition plus souple telle que l'adhésion obligatoire du collecteur à un système de cautionnement mutuel.

Il faudrait aussi permettre clairement à l'office d'accorder son aval aux coopératives agréées. Les collecteurs privés bénéficieraient de l'aval de l'office mais en second rang après l'intervention d'une société de caution mutuelle. Il serait également opportun de prévoir que les organismes de collecte, toutes catégories confondues, sont tenus de communiquer à l'office des céréales les états financiers et tous autres documents de nature à renseigner sur la situation financière réelle de chaque collecteur pour que l'office puisse décider l'octroi ou le refus de son aval en fonction de la situation financière du collecteur.

Accorder l'aval d'un établissement public est une décision importante qui met en cause des fonds considérables. Pour cela l'office est en droit de se renseigner sur la situation économique et financière de chaque collecteur et d'avoir les moyens de suivre l'évolution de cette situation.

Concernant la rémunération des collecteurs, il est proposé de revoir cette rémunération et de l'actualiser en fonction de l'évolution du coût réel de prestation du service d'une part et d'instaurer d'autre part une politique visant à favoriser la concertation et à formaliser les rapports existants entre l'administration et l'office d'un côté et entre l'office et les autres intervenants d'un autre côté. Dans ce cadre le décret fixant le prix et les modalités de paiement, de stockage et de rétrocession des céréales sera élaboré chaque année à la suite d'une large concertation entre les différentes parties prenantes.

FIN

102

VUES