



MICROFICHE N°

30109

CENTRE NATIONAL DE
DOCUMENTATION AGRICOLE
TUNIS

المركز الوطني للتوثيق الزراعي

المركز الوطني للتوثيق الزراعي
للتوثيق الفلاحي
تونس

F 1

REPUBLIQUE TUNISIENNE
MINISTRE DE L'AGRICULTURE

STRUCTURES ADMINISTRATIVES
ET PROFESSIONNELLES
DANS LE DOMAINE AGRICOLE

II) STRUCTURES ADMINISTRATIVES ET PROFESSIONNELLES DANS LE DOMAINE AGRICOLE

La présente note se propose de faire la mise au point des différentes réformes qui ont été entreprises par le Ministère de l'Agriculture en vue de réorganiser le domaine agricole et de tirer les conséquences de cette nouvelle organisation. Une telle mise au point nécessite, pour être placée dans son cadre réel d'évolution, un rappel sur la situation des structures administratives et professionnelles qui existaient en septembre 1969.

I) SITUATION DES STRUCTURES EN SEPTEMBRE 1969 :

La crise affectant le secteur agricole par suite de la généralisation du mouvement coopératif, n'a pas épargné les structures de ce secteur et notamment celles de l'Administration. La hâte, avec laquelle de profonds changements avaient été réalisés, conduisait à de graves confusions d'attributions, à des conflits de compétence et à des chevauchements de responsabilité. C'est ainsi que :

- 1°) Au niveau de l'Administration les attributions n'étaient pas bien définies ce qui a entraîné de graves confusions et un chevauchement des responsabilités inextricable. En effet, le Ministère de l'Agriculture n'a conservé que l'élaboration des études et ses prérogatives ne lui permettaient même pas le contrôle de l'exécution des projets qu'il a conçus auparavant. Par ailleurs, et à partir de Mars 1969, on a assisté à une décentralisation très poussée qui affecta, encore une fois, l'organisation du Ministère de l'Agriculture puisque le rôle de la conception a été attribué aux cadres régionaux qui étaient responsables jusqu'à cette date, du contrôle de l'exécution.
- 2°) Au niveau de l'approvisionnement et de la commercialisation (amont et aval), la plupart des organisations professionnelles existantes dans le domaine agricole avaient été absorbées par des organismes coopératifs auxquels avaient été attribuées, par ailleurs, de nombreuses prérogatives appartenant normalement au Ministère de l'Agriculture.
- 3°) A la base et suite à la généralisation du système coopératif, il n'existerait qu'un seul producteur : les coopératives.

Tous ces changements brusques joints à la réticence des agriculteurs à la politique de généralisation des coopératives avaient entraîné une confusion et un désordre croissants dans l'ensemble du secteur agricole.

.../...

II) REFORMES ENTREPRISES PAR LE MINISTRE DE L'AGRICULTURE :

Après la réaffirmation, en septembre 1969, de la politique de la coexistence des trois secteurs privé, étatique et coopératif, une des premières tâches du Ministère de l'Agriculture a donc été, après l'indispensable remise en route de l'activité des agriculteurs au seuil de la campagne, de reorganiser les structures dans le domaine agricole afin de les adapter aux besoins réels du pays dans le secteur de la production et d'assurer à l'économie nationale la meilleure assiette.

Les principes qui ont servi de base à cette réorganisation étaient les suivants :

- l'organisation proposée tiendra compte de la co-existence des trois secteurs.
- rendre aux différents services du Ministère de l'Agriculture, les prérogatives et les attributions qui lui sont propres : conception, étude, contrôle et recherche.
- fixer pour chaque organisme des tâches et des responsabilités précises.

Ces principes ont permis de définir les responsabilités et ont conduit à distinguer :

- les activités de conception, de recherche, d'études et de contrôle qui appartiennent à l'administration et par voie de conséquence au Ministère de l'Agriculture.
- les activités de production recherche approvisionnement et commercialisation qui incombent à la profession.

Partant de cette distinction, la réforme des structures agricoles a donc été entreprise suivant deux grands chapitres : l'organisation du Ministère de l'Agriculture et la réforme de l'organisation de la production et de la commercialisation des produits agricoles.

a) Reorganisation du Ministère de l'Agriculture :

En premier lieu, le Ministère a récupéré un certain nombre d'attributions confiées dans le passé à d'autres organismes sans justifications techniques ou légales. C'est ainsi que l'enseignement agricole confié au Ministère de l'Education Nationale a fait retour au Ministère de l'Agriculture.

De même, les activités de conception d'études et de contrôle relatives à certaines branches ont été définies et reprises par l'administration notamment en ce qui concerne, l'élevage, la défense des cultures, la pêche, etc...

Les circuits administratifs ont été étudiés afin d'assurer la célérité nécessaire dans l'exécution des décisions prises.

Ces attributions une fois reprises, le Ministère de l'Agriculture s'est organisé de façon à séparer :

- les entités à caractère permanent et relevant des compétences du Ministère de l'Agriculture.
- les entités à caractère transitoire qui seront appelées, une fois les agriculteurs formés à céder la place à des organismes professionnels.

.../...

En effet, une telle structure était nécessaire, vu que la transition entre le passé et l'avenir est assez dure à réaliser et ce à cause des réformes déjà entreprises et du niveau technique assez bas de l'agriculteur tunisien qui ne peut se substituer, à l'heure actuelle et en un laps de temps assez court à l'organisation déjà mise en place. Il a été jugé utile par conséquent de conserver provisoirement certaines structures au sein du Ministère de l'Agriculture, en attendant leur cession à la profession.

1°) Structures à caractère permanent :

Elles sont chargées de la conception, de la réalisation des études et du contrôle. Une séparation nette a été opérée au niveau de ces trois entités. C'est ainsi que, par exemple :

- Il a été créé un Bureau Central d'Etudes à l'échelle du Ministère de l'Agriculture.
- La Direction des Ressources en Eau et en Sol axée sur les études a été séparée de celle de l'Hydraulique et des Aménagements Ruraux chargée de la réalisation et du contrôle.
- Des activités de même nature ont été regroupées au sein d'une même Direction : exemple de la Conservation des Eaux et des Sols avec la Direction des Forêts.
- La Direction des Affaires Pénibles a englobé la Législation, nouvelle Division, nécessaire pour l'élaboration des textes juridiques afférents au secteur agricole et capable d'éclairer la prise de décision des responsables à tous les niveaux.
- Création d'une commission des marchés et un contrôleur des dépenses relevant directement du Ministère.
- Clôtures de plusieurs régions et création d'une région centrale.

Cette organisation a été dotée soit de "liens", soit des commissions de haut niveau qui sont appelés à faciliter les relations inter-services.

On peut citer comme exemple de "liens", celui mis en place entre l'enseignement agricole et la recherche de façon à conférer à l'enseignement une orientation plus pratique et à le mettre en relation directe avec les réalisations des chercheurs qui auront ainsi la possibilité de faire la synthèse de leurs travaux et de les diffuser.

Comme exemple de commissions, on peut citer la commission des études et des Agréments des Projets qui groupe d'autres responsables en plus de ceux appartenant aux entités chargées des études et la commission du crédit qui étudie et se prononce sur toutes les demandes agréées par la DNT et les C.R.D.A. auront droit à une subvention de l'Etat.

Le rôle de ces commissions, outre celui signalé ci-dessus de liaison inter-services, est d'assurer au sein du Ministère des prises de décisions après consultation des principaux responsables pour éviter les directives incomplètes, hâtives ou mal fondées.

2°) Structures provisoires ou de transition :

Elles ont été conservées par le Ministère de l'Agriculture soit à cause de l'inexistence d'une structure d'accueil appartenant à la profession soit pour encadrer des Projets définis qui n'ont pas été achevés et qui nécessitent l'intervention directe de l'Etat, soit enfin pour assainir une situation donnée.

Il y a lieu de noter toutefois que ces structures sont appelées à passer à la profession, pour le premier cas, ou à disparaître une fois les projets achevés et la maturité des bénéficiaires suffisamment développée. Ces entités ont été individualisées autant que possible sous formes de régions ou de Directions relevant de certains Offices sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture. On peut citer à titre d'exemple :

- La Région de matériel et gros engins, celle des sondages et celle des Périmètres irrigués. Ces régions sont appelées à intervenir directement auprès des exploitants pour la réalisation de gros travaux, le creusage de sondages ou l'adduction de l'eau aux Périmètres Irrigués. En guise d'exemple la Région des Périmètres Irrigués sera remplacée par les Associations d'Intérêt collectif (A.I.C), une fois le degré de maturité des exploitants jugé suffisant et leurs actions efficaces. Actuellement, la Région des Périmètres Irrigués, outre ses interventions techniques, oeuvre pour favoriser la création de ces A.I.C.
- Le Bureau de Contrôle des Unités de Production du Nord (rattaché à l'Office des Terres Domaniales) : supervise et encadre les U.C.P.A. implantées sur les terres domaniales, qui seront appelées à se libérer progressivement de ce contrôle direct après l'assainissement définitif de leur situation et la formation adéquate des membres de leurs Conseils d'Administration.
- Le Projet P.A.M. 482 : supervise et encadre les coopératives de polyculture (de Production ou de Service) financées dans le cadre du Projet P.A.M. 482. Ce projet destiné à promouvoir le développement de l'Agriculture dans le Centre-Sud Tunisien permet d'associer l'initiative privée au développement de l'Agriculture avec des actions de mise en valeur adaptées à ces régions. Ce projet cédera le pas aux Conseils d'Administration des Coopératives de base lorsqu'ils seront capables de diriger leurs affaires.

Cette réorganisation du Ministère de l'Agriculture avec ses structures définitives et de transition, a été achevée, et l'organigramme joint en annexe résume l'organisation nouvelle qui a fait l'objet du décret n° 70-104 du 26 Mars 1970 portant organisation du Ministère de l'Agriculture. Ce décret a été suivi d'une série de décisions et de circulaires fixant les attributions des Directions et des organes centraux rattachés au Cabinet.

B) Réforme de l'Organisation de la Production et de la Commercialisation :

Al début de l'année 1970, le Conseil des Ministres avait approuvé les principes d'une réorganisation générale des structures de production et de commercialisation du secteur agricole. La nouvelle organisation se proposait de tirer les conséquences pratiques de la politique de co-existence des trois secteurs, tout en garantissant un fonctionnement sans heurts des différentes structures en concurrence.

1°) Organisation adoptée :

Cette organisation intéresse trois niveaux différents : la production, les structures intermédiaires et les organismes inter-professionnels.

(A) La Production : On peut trouver au stade de la production :

- Des exploitations privées : à part les sous-secteurs modernes et semi-modernes, le Ministère de l'Agriculture a entrepris des expériences sur le sous-secteur traditionnel pour déterminer une structure permettant de venir en aide aux petits agriculteurs. On peut citer à ce niveau : le rôle joué par les cellules de rayonnement (prêts et services en nature), les programmes régionaux (aide en nature et en espèces aux petits privés : O. Haila à Jendouba).
- Des agro-combinats : ce sont des formes d'Etat qui de par leurs potentialités et leur emplacement joueront le rôle de pôle de développement régional en vulgarisant les nouvelles méthodes d'exploitation, en intensifiant et en industrialisant leurs productions. Outre ces activités, ces formes rayonneront sur les agriculteurs de la région : formation, services rendus, transformation des produits.

Par ailleurs, un grand effort a été fourni par l'élaboration de la loi 71-7 afin de résoudre définitivement le problème des terres collectives, qui constituait un frein pour la mise en valeur de ces terres, en instaurant l'appropriation qui intéresse les ayants-droit vu qu'ils participent directement à la mise en valeur de leur terre.

- Des coopératives qui peuvent être de deux genres soit des Unités Coopératives de Production Agricole, soit des Coopératives de Service.

(B) Le Secteur intermédiaire : A ce stade on devrait retrouver une concurrence libre et sans heurts entre les trois secteurs; c'est ainsi que :

- Pour le secteur privé : les intermédiaires classiques, Sociétés ou particuliers.
- Pour le secteur étatique : des Sociétés à capital au moins partiellement étatique (par exemple : S.T.I.L., S.T.S.), les Divisions commerciales et certains Offices (Offices des Céréales, des Huiles, de l'Elevage et des paturages, etc...)
- Pour le secteur coopératif : les coopératives générales de service à l'échelle régionale et les coopératives centrales spécialisées à l'échelle nationale. Il serait toutefois utile de rappeler à ce niveau que les privés sont libres d'adhérer à ces coopératives. Par ailleurs, vu l'importance du secteur céréalier à l'échelle nationale il a été instauré en plus de la division commerciale à l'Office des Céréales, représentant de l'Etat, trois coopératives centrales concurrentes entre elles et auxquelles les privés peuvent adhérer.

.../...

- c) Les organismes inter-professionnels : l'organisation et l'harmonisation du fonctionnement des structures intermédiaires devaient être confiées à des organismes inter-professionnels placés sous la tutelle de l'Etat. Ces organismes devaient constituer à un haut niveau un relai entre l'Etat et les professionnels aussi bien producteurs et transformateurs que convergents de façon à établir une collaboration étroite entre les différents secteurs et toutes les branches d'activité intéressées par une spéculation susceptible d'intervenir dans le développement agricoles.

Par ailleurs, ces organismes inter-professionnels sont chargés d'organiser l'approvisionnement et l'écoulement des branches correspondantes, d'ajuster la production à la demande intérieure et extérieure et d'harmoniser les politiques commerciales suivies par les trois types de secteurs statique privé et coopératif.

Enfin, ces organismes associent les professionnels à l'élaboration des études (marché, coûts, évolution de la consommation) ce qui permettra à ces derniers d'entendre compte dans leurs politiques de commercialisation et d'approvisionnement.

2) Mesures prises :

Sur la base de ces principes qui avaient recueilli l'approbation du Conseil des Ministres, le Ministre de l'Agriculture a fait adopter un certain nombre de dispositions et de textes nécessaires à la mise en œuvre de cette politique.

- a) Au niveau de la production, deux textes importants ont été promulgués. Il s'agit :

- du décret 70-516 du 21 Septembre 1970 portant statut type des coopératives de service type polyculture qui constituent, une fois qu'elles ont remplacé les coopératives de polyculture, le lien organique entre l'adhérent et les organismes d'assistance de contrôle et de crédit. Ces coopératives représentent par ailleurs la structure juridique qui permettra aux régions du Centre et du Sud de bénéficier du vaste programme de développement élaboré, pour ces régions, par le Gouvernement avec l'assistance du Programme Alimentaire Mondial (P.A.M. 482). Ce décret a été suivi de la circulaire n° 161/302/CPD du 13/01/1971 qui a explicité le dit décret.
- De la loi n° 71-7 du 14 Janvier 1971 qui a modifié et complété la Loi n° 64-28 du 4 Juin 1964, fixant le régime des terres collectives. Cette loi permettra de résoudre le problème des terres collectives qui constituait un frein pour le développement de certaines régions. Les ayants-droit pourront dorénavant exploiter leurs propres parcelles d'une façon individuelle.

.../...

(b) Au niveau des structures intermédiaires, les statuts types des coopératives centrales ont été fixés par le décret 70-308 du 4 Septembre 1970. Ces statuts ont été adoptés ou sont en cours d'adoption par les anciennes Unions Centrales de Coopératives. Par ailleurs, il a été procédé à une décentralisation des attributions en ce qui concerne l'ex-Union Centrale des Coopératives de Grandes Cultures et la Coopérative Centrale des Semences et Plantes Sélectionnées. C'est ainsi que :

- L'ex-C.C...T. a donné naissance à la Coopérative du Blé et à la Coopérative Centrale de Grandes Cultures.
- La C.C.S.P.S. qui avait monopolisé la production des Semences et Plantes Sélectionnées a cédé une partie de ses prérogatives à la COSL (production de semences sélectionnées) et au G.O.V.P.F. (production de plants fruitiers et maraîchers). Ces trois organismes entrèrent en concurrence entre elles d'une part et, entre les producteurs privés et étatiques d'autre part.

(c) Au niveau des organismes inter-professionnels établis à l'échelle nationale :

- L'Office de l'Élevage et des Pâturages a été maintenu
- Les attributions de l'Office des Céréales ont été précisées par le décret-loi n° 70-7 du 26 Septembre 1970.
- L'Office de l'Huile a été réorganisé par le décret n° 70-13 du 16 Octobre 1970.
- Un Office du Vin a été créé par la loi 70-39 du 14 Août 1970. Son organisation et les modalités de fonctionnement ont été fixées par le décret n° 71-48 du 17 Février 1971.
- Un groupement inter-professionnel des Agrumes et Fruits est en cours de constitution.
- Un organisme spécialisé pour les dattes est en cours d'étude.

En définitive, le programme d'organisation proposé est actuellement en place. Toutefois il serait bon de préciser que la phase transitoire n'est pas totalement dépassée. En effet, certaines branches de la production n'ont pas encore été dotées d'organismes inter-professionnels (exemple des légumes et fruits), certaines structures coopératives (coopératives de service de Grandes Cultures, Coopératives Régionales de Services Agricoles) se sont peu développées et cela est dû au degré de maturité des producteurs qui s'en ressentent malheureusement pas encore la nécessité et l'intérêt.

Par contre, tous les organismes dans lesquels l'Etat intervient, ou dont l'existence est jugée d'intérêt national sont pratiquement tous en place conformément aux principes qui avaient été adoptés par le Conseil des Ministres de Janvier 1970.

III) CONSEQUENCES DE LA REORGANISATION

1°) Les larges attributions conférées aux organismes professionnels aux différents niveaux déchargent l'Administration, dans le secteur agricole, des tâches de gestion directe et d'intervention. La nouvelle organisation a tendance à laisser aux professionnels et aux Offices et Groupements spécialisés l'initiative de l'intervention directe. En effet :

- Les attributions des Offices leur permettent d'intervenir dans la commercialisation des produits agricoles soit en recherchant des débouchés et en organisant des campagnes de stimulation des ventes, soit en exerçant un monopole qu'il peuvent souvent déléguer, par voie de convention, à des organismes étatiques, coopératifs et privés préalablement agréés et les mieux équipés pour assurer un écoulement satisfaisant aux meilleures conditions. Toutefois, ces Offices sont les seuls garants de la qualité de la production nationale notamment sur les marchés extérieurs et ce par les actions de contrôle.

Par ailleurs, ces Offices interviennent auprès des producteurs dans le domaine de l'intervention et de la vulgarisation. Ils peuvent encourager la recherche et l'expérimentation et lutter contre les fléaux et maladies. Toutefois, ces attributions seront détenues conjointement par l'Administration et les Offices, vu que ces derniers ne sont pas encore équipés pour entreprendre de telles opérations.

Enfin, ces Offices consentiront des prêts en nature (semences, engrais, cheptel), aux petits exploitants qui ne peuvent pas bénéficier de l'aide sous forme de crédits consentie par les organismes bancaires.

- Les prérogatives des coopératives centrales et des coopératives de service leur permettent d'encourager la recherche, l'expérimentation et la vulgarisation auprès des exploitants ainsi que l'assistance technique et financière de leurs adhérents, vulgarisation - prêts en nature, lutte contre les inondations etc...

2°) L'organisation traduit ainsi l'expression de la politique mise en place par le Ministère de l'Agriculture en conformité à la politique économique préconisée par Monsieur le Premier Ministre dans son discours programme à l'Assemblée Nationale : l'Etat doit jouer le rôle de l'organisateur, l'arbitre et le stimulateur pour laisser à des producteurs et aux professionnels les rôles qui leur incombent : l'intervention, commercialisation, vulgarisation lutte contre les inondations etc...

Néanmoins, le Ministère de l'Agriculture ne peut se dégager immédiatement de l'intervention directe. En effet, le passage à la nouvelle structure décrite doit se faire avec ordre surtout dans certaines branches d'activités et dans certains domaines où il est difficile de mettre en place une structure inter-professionnelle d'arbitrage. C'est d'ailleurs ce souci qui a guidé le Ministère de l'Agriculture dans la mise en place de la nouvelle structure, et c'est ce qui explique l'existence d'une structure de transition au sein de l'Administration qui sera cédée aux professionnels chaque fois qu'un organisme compétent et capable d'agir efficacement peut être mis en place.

Au terme de cette évolution, qui demande une action dure et de longue haleine, le Ministère de l'Agriculture se verra, dans le domaine de la production, à tracer le cadre général d'intervention, de toutes les structures mises en place, en particulier par :

- . L'orientation de la politique agricole nationale,
- . Le contrôle de toutes les actions et interventions liées à la réalisation de cette politique
- . L'organisation et la stimulation du développement de la production.
- . La conception, l'élaboration et la mise en place des mesures propres à assurer ce développement (Recherche, expérimentation).
- . L'organisation de l'Enseignement et de la Formation Professionnelle.

Cette orientation tend à laisser aux professionnels le soin d'assurer la production, tandis que l'Etat reprend son rôle de conception d'organisation et de promotion du développement au profit de l'agriculture et son rôle d'arbitrage et de contrôle au profit de l'ensemble de la collectivité nationale.

FIN

10.....

VUES