

# Les organisations rurales au Maghreb : un essai d'évaluation de leur rôle dans le développement agricole et rural\*

\* Communication séminaire SFER- 7-9 Novembre 2005

**Omar BESSAOUD**  
Enseignant-chercheur  
CIHEAM-IAM-Montpellier

## Introduction

La démarche fondamentale qui découle des stratégies de développement agricole et rural durable définies ces dernières années dans les pays du Maghreb, s'appuie sur le principe d'une gouvernance locale assurée par la présence d'*organisations rurales fortes, représentatives des populations agricoles et rurales et s'impliquant effectivement dans les projets de développement rural locales*.

*Les structures organisationnelles* sont considérées comme le creuset de l'action collective des producteurs agricoles et des communautés rurales afin de gérer leurs ressources naturelles ou économiques, pour participer aux processus de décision économique ou pour assurer les formes de représentation des populations appartenant au monde et/ou à l'espace rural. Elles sont également l'instrument privilégié de défense de leurs intérêts.

Il convient de rappeler que les organisations agricoles et rurales rassemblent de multiples acteurs sociaux. Elles concernent autant l'institution communautaire ou villageoise organisée sur un mode traditionnel (formel ou informel), les structures associatives, les organisations professionnelle agricoles (OPA) et non agricoles, les coopératives ou les groupements économiques d'intérêt commun constitués dans une commune rurale ainsi que les entreprises privées quelque soit leur objet (sociétés de services, de réalisation ou de production de biens). Elles impliquent enfin les structures publiques et services extérieurs de l'Etat ainsi que les collectivités territoriales.

L'environnement institutionnel et le tissu organisationnel des secteurs agricole et rural - une dimension-clé des stratégies de développement agricole et rural durable au Maghreb- a connu des changements significatifs qu'il convient de rappeler.

## 1. Les changements du paysage institutionnel et organisationnel agricole et rural dans les pays du Maghreb

Des changements sont intervenus dans le paysage institutionnel en rapport notamment avec le processus de réformes économiques et de décentralisation administrative engagé dans l'ensemble des pays du Sud de la Méditerranée, et en particulier dans les pays du Maghreb.

Il a fallu attendre les années 1980 pour que plusieurs éléments convergent pour confier plus de droits à la société civile et à ses organisations. L'application des politiques d'ajustement structurel, qui implique le retrait relatif de l'Etat, les pressions européennes pour l'élargissement des libertés démocratiques ainsi que la promotion de politiques de décentralisation sont autant d'éléments qui vont contribuer au changement d'attitude des Etats à l'égard des organisations non gouvernementales. L'Etat qui s'était proclamé comme le moteur du développement des organisations professionnelles et des organisations rurales en général, va les reconnaître comme des entités légales pouvant constituer des relais locaux, de dynamisation économique et de régulation sociale. La mise en œuvre des réformes dans le cadre de l'application des politiques d'ajustement structurel impliquait, par ailleurs, le transfert aux agriculteurs des activités que dorénavant l'Etat n'assumait plus. L'organisation des producteurs agricoles et de la société rurale est ainsi devenue une priorité pour les pays du Maghreb.

Le processus de construction des institutions du développement rural est donc un phénomène récent qui correspond aux années de crise (1980). Il se déroule à des rythmes différents et avec des modes d'intervention directe de la puissance publique.

Il convient toutefois de distinguer les processus en cours dans des pays engagés dans une transition d'une économie centralisée à une économie de marché (Algérie), de ceux mis en œuvre plus graduellement dans le cadre de plans d'ajustement structurel (Maroc, Tunisie).

- *La transition vers des institutions et des organisations rurales décentralisées en en Algérie*

En Algérie, les réformes libérales au début des années 1990 se sont traduites par un désengagement de l'Etat – sinon un redéploiement favorable au secteur privé- qui a eu pour effet de réorienter les missions des institutions publiques.

Les réformes économiques ont en effet introduit de nouveaux principes de gestion du secteur agricole et rural. L'Etat a opéré un retrait de la sphère agricole, qui a été accompagné d'une plus grande autonomie des producteurs vis-à-vis de l'Etat et de ses structures administratives et de services. Il a restauré des institutions qui préexistaient à la période de réforme ou de révolution agraires (les chambres d'agriculture et les organisations professionnelles)<sup>1</sup>. L'on a créé 47 chambres d'agriculture, soit une par wilaya et une chambre nationale d'agriculture, et leur installation date du début des années 1990<sup>2</sup>. La création des organisations professionnelles s'est effectuée durant la période de privatisation de l'économie et s'inscrivait dans un processus de libéralisation du champ politique qui résultait de la nouvelle constitution de 1989 qui consacrait la liberté d'association. La création de ces organisations professionnelles et des associations de producteurs furent le produit d'un mouvement initié par le haut – donc pas par les agriculteurs eux-mêmes - pour accompagner les réformes économiques menées dans l'agriculture depuis 1987. L'objectif affiché des autorités était, en effet, de susciter des organisations capables de représenter les agriculteurs pour toutes les questions touchant la définition et la mise en œuvre de la politique agricole.

---

<sup>1</sup> Une wilaya coorespond sur le plan administratif au département en France

<sup>2</sup> Cf. décrets exécutifs n° 91-118 du 27-4-91, n° 91-394 du 22-10-91 et n° 92-379 du 13-1-92.

Les associations professionnelles agricoles sont créées dans le cadre de la loi sur les associations (quel que soit leur type)<sup>3</sup>. Elles étaient quasiment inexistantes avant les années 1990, mises à part deux ou trois s'occupant de l'élevage équin. En 1999, on en compte, d'après les services du Ministère de l'Agriculture, environ 1 300 regroupant 112 000 adhérents toutes ayant été créées dans le cadre de la loi 90-31 sur les associations de 1990 (qui ne soumet plus à autorisation politique la création d'associations de citoyens). Les associations de *wilaya*, nationales et régionales, ont pratiquement toutes été créées à l'instigation de l'administration agricole qui en avait besoin pour mener à bien la mise en place des chambres d'agriculture de wilaya et nationale.

Par ailleurs, l'évolution de la coopération agricole depuis l'indépendance a connu deux phases. Avant 1987, les coopératives agricoles de services – comme les domaines autogérés - se trouvaient sous une tutelle étroite de l'administration de l'agriculture qui les agréait obligatoirement, nommait leurs directeurs et subventionnait largement leurs investissements matériels et leur budgets de fonctionnement. La construction des coopératives de services a été engagé progressivement et en rapport avec la mise en place de dispositions juridiques qui précisaient leurs modes de constitution et de fonctionnement<sup>4</sup>. La réforme de 1987 a ainsi supprimé la tutelle du Ministère de l'agriculture et a autorisé la libre création des coopératives ainsi que le contrôle sur leur gestion. Les anciennes coopératives sont "réorganisées" en conservant généralement leur personnel mais en procédant à l'élection des nouveaux dirigeants par les désormais "sociétaires réels". Cette libéralisation s'est accompagnée d'une explosion dans la création de coopératives. On passe ainsi de 283 coopératives de services en 1988 à 1298 en 1994 et 1676 en 1999 mais le processus de développement des coopératives enregistré au cours de ces dernières années s'est toutefois ralenti et leur nombre reste relativement modeste<sup>5</sup>.

- *L'émergence des organisations rurales dans le contexte de l'ajustement et de son cadre légal (Maroc, Tunisie)*

Les droits de propriété, les structures d'encadrement et de services, les formes d'intervention et d'organisation de la puissance publique ainsi que les politiques rurales évolueront de façon sensible dans ces pays, au cours des années 1980-90.

En Tunisie, l'histoire des organisations professionnelles agricoles (de la colonisation, de la période de tunisification ou de construction de l'Etat-Nation, la coopérativisation forcée, le retour au libéralisme) montre des évolutions très contrastées. Après leur effacement dans les politiques agricoles antérieures, les institutions et organisations rurales en Tunisie se sont diversifiées depuis la mise en œuvre de plan d'ajustement structurel en 1986. En effet, depuis cette date, une politique d'encouragement à l'émergence et au renforcement des organisations paysannes et professionnelles a été mise en oeuvre. Le retour en force des organisations professionnelles agricoles traduisait en premier lieu, la volonté de l'Etat de changer de mode d'intervention en favorisant la création de nouvelles modalités de médiation entre les agriculteurs et les ruraux.

---

<sup>3</sup> Loi n° 90-31 du 4-12-90.

<sup>4</sup> On notera que les coopératives ne vont bénéficier que tardivement de l'avantage généralement accordé dans tous les pays à ces institutions : l'exonération de l'impôt sur les bénéfices.

<sup>5</sup> Source : Ministère de l'Agriculture et du développement rural. Direction de la Réglementation

La loi 88-27 du 25 avril 1988 a créé trois chambres d'agriculture dans le pays : une chambre du Nord, une chambre du Centre et une chambre du Sud. Les limites territoriales de ces chambres ont été fixées par décret, et la loi a conféré aux chambres un double rôle : d'une part, un rôle consultatif portant sur les questions intéressant le secteur agricole de leur région respective, et d'autre part, un rôle d'intervention couvrant la vulgarisation agricole, la formation permanente des agriculteurs et la promotion du secteur agricole.

Les chambres d'agriculture ont été définies dans la législation tunisienne comme des établissements publics à caractère particulier placées sous la tutelle du ministre de l'agriculture, qui approuvait les budgets, le règlement intérieur, et le statut du personnel et proposait le directeur général. Cette tutelle a été assouplie par rapport à celle exercée sur les établissements publics de façon générale. Outre le personnel recruté (application du statut de la fonction publique), les chambres bénéficiaient de cadres mis à leur disposition par le ministère de l'agriculture. Par ailleurs, la présence de représentants du syndicat des agriculteurs (Union tunisienne de l'agriculture et de la pêche : UTAP) – dont les missions doublent celle des chambres- a été hégémonique au point où des propositions se sont exprimées en faveur d'une dissolution des chambres.

Des Groupements interprofessionnels (GI) ont été constitués conformément à la loi 93-84 du 26 juillet 1993, complétée par le décret 94-1165 du 23 mai 1994 qui a fixé les missions des GI autour des axes suivants : l'intégration des filières, l'assistance aux professionnels en vue d'augmenter, la diversification de la production, l'amélioration de la qualité, la promotion de la transformation, du conditionnement et de l'exportation, la concertation entre les professionnels et l'administration<sup>6</sup>.

Fortement discréditées à la suite de l'échec de l'expérience de socialisation de l'économie tunisienne dans les années soixante, les coopératives de services agricoles (CSA) ont bénéficié d'une politique active de promotion au cours des années quatre vingt à la faveur de la mise en œuvre du programme d'ajustement structurel. Le nombre des coopératives de services agricoles (CSA) a presque triplé depuis la mise en place du plan d'ajustement du secteur agricole en 1986 passant ainsi de 71 CSA en 1987 à 205 en 2000. A côté des coopératives, près de 250 Comités de Développement ont été créés. Ce sont des comités informels initiés surtout dans le cadre de projets de développement agricole et rural dans les zones difficiles (projets de la Banque Mondiale et du FIDA). Généralement, dans le cadre de ces projets, un groupe « représentatif » de la population est organisé pour faire le lien entre la population et les techniciens du projet.

La diversité et la complexité des problèmes rencontrés dans la gestion de l'eau dans les zones rurales, ainsi que la difficulté que rencontre l'administration à assurer le contrôle et une gestion efficace de ces équipements d'irrigation, ont été les principales raisons pour la mise en œuvre de la politique de promotion des associations d'intérêt collectif (AIC)<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Les GI sont, d'après la loi, des « personnes morales d'intérêt économique public ». En sont membres « toutes personnes ayant qualité de producteur, transformateur, ou exportateur, dans la filière considérée ». L'instance de décisions suprême est le conseil d'administration composé majoritairement des représentants des professions constitutives et minoritairement de représentants de l'administration. Les groupements sont dotés d'un Directeur Général, nommé par le conseil d'administration «conformément à l'avis du Ministre de l'Agriculture ».

<sup>7</sup> Loi n° 35 du 6 juillet 1987-.

Les Groupements d'Intérêts Collectifs (GIC), qui dataient de l'époque coloniale, ont été réactivés depuis le milieu des années 1980 afin d'assurer directement la gestion de la ressource en eau, et ceci tout en maintenant une coopération étroite avec les services locaux du Ministère de l'agriculture. Les nouveaux codes forestier (1988) et de la conservation de l'eau et du sol (CES)- (1995)- vont adopter le principe des GIC pour la gestion des espaces forestiers et des lacs collinaires. Quatre types de GIC (GIC d'irrigation, GIC d'eau potable, GIC forestiers, GIC pour la conservation de l'eau et du sol, GIC d'eau potable et d'irrigation). Une décision a été prise par les pouvoirs publics pour une généralisation des GIC à tous les périmètres irrigués en 2005, et l'on dénombrait en 2003 environ 820 GIC d'irrigation qui touchent près de 83 000 exploitants

Le législateur (loi de 1999) a confié à des groupements de développement agricole (GDA) des missions de conservation des ressources naturelles, de réalisation de travaux et d'équipements agricoles et ruraux, d'échanges et de commerce avec l'étranger.

Au Maroc, à partir du début des années 1980, le désengagement de l'Etat de certaines activités ou de services en agriculture, la libéralisation du commerce des produits agricoles, le changement du mode d'intervention dans le développement agricole au profit de formes partenariales, ont favorisé la promotion d'organisations agricoles et rurales et agricoles.

Il existe au Maroc 37 chambres d'agriculture, à raison d'une par province<sup>8</sup>. Elles se sont regroupées en une Fédération Nationale des Chambres d'Agriculture. Quant à l'organisation interprofessionnelle, ayant pour objectif de coordonner l'activité de filières professionnelles, elle ne concernera qu'un nombre limité de filières (fédération interprofessionnelles du secteur avicole, association interprofessionnelle des producteurs de bananes, centre technique interprofessionnel des oléagineux).

Les coopératives agricoles couvrent différents secteurs d'activités<sup>9</sup>. Deux grandes catégories de coopératives sont à distinguer : « les coopératives de la réforme agraire » et les coopératives « hors réforme agraire ». Le recensement général des coopératives de 1998 a dénombré 1724 coopératives couvrant de multiples services (collecte et commercialisation du lait, élevage du bétail, approvisionnement, utilisation commune des engins agricoles, légumes, irrigation, avicoles, agrumes, olives...).

En matière d'irrigation, on assiste à la mise en place, dans les périmètres de petite et moyenne hydraulique mais aussi dans la grande hydraulique, de nombreuses Associations d'Usagers de l'Eau Agricole (AUEA), appelées à participer, progressivement, à l'aménagement, à l'exploitation et à la maintenance des systèmes d'irrigation<sup>10</sup>.

La nouvelle stratégie de développement rural intégré qui a pour ambition de réduire l'ampleur des retards du monde vise rural vise comme objectifs principaux de satisfaire les besoins essentiels des populations en terme d'équipement (eau, assainissement, routes, électricité, logement etc.) et de services de base (scolarisation, alphabétisation,

---

<sup>8</sup> Certaines nouvelles provinces ne disposent pas encore de leur chambre d'agriculture.

<sup>9</sup> La création des coopératives est régie par le dahir n° 1-83-226 du 5 Octobre 1984 portant promulgation de la loi fixant le statut général des coopératives et les missions de l'office de développement de la coopération.

<sup>10</sup> La loi sur les AUEA n° 2/84 promulguée le 21 décembre 1990, par dahir 1-87-12.

soins de santé, etc.) en s'appuyant sur les organisations paysannes<sup>11</sup>. Il existe quelques 180 associations dont 56 associations à caractère national et 124 associations à caractère régional. Ces associations couvrent de nombreux et divers secteurs d'activités autour soit de produits ( fruits et légumes, céréales et légumineuses, semences et plants, ovins et caprins, plantes sucrières,.....), soit de services (approvisionnement en facteurs de production, export, micro-crédit.....), soit d'actions de développement agricole local<sup>12</sup>.

*Il faut par ailleurs signaler que de nouvelles organisations agricoles et rurales émergent indépendamment d'impulsions institutionnelles.* Ces différentes organisations peuvent relever d'initiatives sectorielles (gestion de l'eau, producteurs fermiers...) mais aussi d'initiatives plus globales (développement local). Cette émergence est liée au foisonnement d'initiatives collectives qui se manifestent aujourd'hui dans le milieu rural. Des personnes décident en effet de s'unir pour prendre en charge leur développement (services, valorisation d'une production), résoudre un problème commun, défendre des valeurs (protection environnement, solidarité...), ce qui s'exprime notamment à travers le mouvement associatif.

Au Maroc, de nombreuses associations ont vu le jour sur la base d'une initiatives locales. Elles se présentent comme solution endogène à une situation de crise vécue dans un douar ou une communauté villageoise. Des coopératives sont créés sous la pression des besoins, et le même phénomène a pu être observé en Algérie où des coopératives de services ont été constituées par des éleveurs dans les zones steppiques afin de profiter des avantages accordés par l'Etat en matière de distribution d'aliments du bétail.

Le développement d'associations professionnelles ou d'organisations rurales à été favorisé par l'apparition de nouvelles élites, liée notamment aux progrès enregistrés par le système scolaire réalisés dans les pays du Maghreb. Certaines zones rurales ont ainsi su tirer profit de l'installation d'un réseau de lycées ou d'institutions universitaires recrutant leurs effectifs dans les bassins intérieurs de ces pays (cas du Maroc et de l'Algérie).

L'émergence des organisations agricoles et rurales profite de la présence de leaders d'opinion originaires du milieu rural. Ces leaders, de part leurs qualités personnelles ou leur influence politique ou professionnelles, parviennent en effet à regrouper au sein d'une organisation des intérêts parfois divers. Face à la crise de représentation politique et de la démocratie électorale que vivent ces pays, de nombreux citoyens tentent d'investir le mouvement associatif pour conduire des projets de développement locaux.

Examinons à présent les principales contraintes qui font obstacle à la réalisation des objectifs poursuivis par ces organisations ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour améliorer les capacités de leurs interventions dans les champs de compétences qui leur sont dévolus.

---

<sup>11</sup> Approche qui est consignée dans un document de référence intitulé "*Stratégie de Développement Rural 2020*". Ministère de l'Agriculture, du développement rural et de la pêche maritime (MADRPM).

<sup>12</sup> Source: MADRPM/ DEPAP (2000)

## **2. Les contraintes et défis : des ressources financières et humaines limitées et un processus de décentralisation inachevé**

Dans la majorité des cas, toutes les formes d'organisations agricoles et rurales sont confrontées, d'une part, à des problèmes de statut juridique découlant d'un processus de décentralisation inachevé, et d'autre part, à des problèmes de ressources (financières, matérielles ou humaines) qui limitent leurs capacités à promouvoir le développement agricole et rural durable dans ses dimensions environnementales, économiques ou sociales.

- **Des statuts juridiques qui définissent mal les frontières Etat-organisations rurales**

La réorganisation des institutions dans le sens de la décentralisation qui est un impératif économique urgent et essentiel est un processus inachevé. Au plan juridique, les statuts qui ont été arrêtés placent souvent les organisations agricoles et rurales ( et les OPA en particulier) sous la tutelle et/ou l'autorité des administrations locales limitant ainsi leur autonomie et leurs capacités d'intervention. En général, les organisations professionnelles sont souvent amenées au niveau de leurs activités à exécuter des mesures définies par la puissance publique.

Ainsi en Tunisie, les coopératives de services qui semblaient les mieux préparées sur le plan organisationnel pour occuper une place majeure dans le développement agricole et rural sont freinées dans leurs initiatives à caractère économique par un statut juridique contraignant. La direction quotidienne des activités de la coopérative est assurée par le directeur qui est un cadre détaché du ministère de l'agriculture, plus précisément du Commissariat Régional au Développement Agricole (CRDA)<sup>13</sup>. Ce directeur est chargé de la fonction administrative et de la gestion de la coopérative. L'Etat, par l'intermédiaire du CRDA exerce ainsi une fonction de contrôle et de tutelle des coopératives. Les Comités de Développement (CD) restent sur le plan juridique des structures « informelles », ce qui limite leur champ d'intervention. L'absence d'un texte juridique s'est traduite par un manque de visibilité des CD au niveau national tunisien. Les chambres d'agriculture en Tunisie sont placées sous la tutelle du ministre de l'agriculture, qui approuve les budgets, le règlement intérieur, et le statut du personnel et propose le directeur général. Les chambres agricoles bénéficient de cadres mis à leur disposition par le ministère de l'agriculture et les statuts de même que les pratiques administratives observées maintiennent ces organisations sous l'emprise et l'autorité des administrations locales<sup>14</sup>. Le rôle de ces organisations reste majoritairement

---

<sup>13</sup> Le CRDA correspond à la DDA en France

<sup>14</sup> Voir Ali Abaab, Mohamed Elloumi et Salah Selmi. Les institutions et les organisations du développement rural en Tunisie. Document ronéo. Décembre 2001. 47 p

consultatif et il n'existe pas d'expériences fortes faisant une place réelle aux acteurs locaux en matière d'information, de concertation et de participation.

Les mêmes remarques peuvent être faites pour les cas des chambres en Algérie ou au Maroc.

La légitimité des interventions des organisations agricoles et des associations rurales est toujours à réaffirmer auprès du pouvoir politiques ou des institutions publiques, et elles ne sont jamais assurées d'être reconnues durablement, sur le plan institutionnel, comme des interlocuteurs indispensables.

Ce déficit institutionnel traduit en partie la nature réelle des relations qu'entretiennent ces organisations avec leur environnement.

#### ● **La maîtrise des relations avec l'environnement institutionnel**

En général, les organisations ne sont pas conviées comme partenaires de la conception des programmes de développement. Elles sont identifiées par l'offre de services qu'elles proposent et non du fait de la connaissance qu'elles ont de leur public.

Il faut bien rappeler qu'au-delà des stratégies de chaque organisation concernant ses relations à l'environnement, on constate que le jeu des relations entre les différents acteurs est influencé par les institutions existantes. Globalement, différentes études montrent que le dynamisme organisationnel de ces dernières années peuvent se caractériser par des relations sur des bases formelles (partenariat) ou informelles (échanges entre associations par exemple) en fonction de leurs besoins ou du fait des incitations institutionnelles<sup>15</sup>.

Le principe de partenariat qui implique une concertation étroite entre les représentants des associations agricoles et les institutions compétentes de chaque Etat à tous les stades de la programmation des projets ou des opérations de développement n'a pas été la règle en usage. Le principe de subsidiarité - corollaire de la décentralisation - n'a peut-être pas été appliqué de manière satisfaisante, les institutions locales ne disposant ni de l'expertise pour sélectionner les projets, ni des ressources suffisantes pour financer leur mise en œuvre.

Les relations entre les organisations, notamment celles relatives à la formation de partenariats, sont apparemment difficiles à maintenir et à faire progresser. De manière générale, elles se constituent en réponse à une stimulation extérieure concrète et ponctuelle. Etant donné la spécialisation des fonctions dans les organisations, la participation aux partenariats n'est jamais suffisamment définie et qualifiée. Par ailleurs on note toujours, dans les pays du Maghreb, que les échanges se font essentiellement de façon verticale, car au niveau horizontal ou local, les relations et les formes de coordination avec les autres acteurs sont encore embryonnaires, et dans les rares cas où ils sont formalisés, ces relations connaissent certaines difficultés de fonctionnement et d'efficacité. Les chambres d'agriculture et les ONG sont ainsi tentées de privilégier les relations avec l'administration du fait de leurs dépendances (en termes de patrimoine et de ressources financières) vis-à-vis de l'administration. En tant que relais, ces organisations peuvent aussi devenir les « véhicules » par lesquels s'introduisent des

---

Octobre 2001

<sup>15</sup> Cf. Bessaoud, O. Druguet, (2004) "Institutions et organisations du développement rural en Méditerranée" in *Agriculture et alimentation en Méditerranée. Les défis de la mondialisation*. Ouvrage coordonné par Ghersi, G et Bachta, M. Editions Karthala. Paris. P

intérêts extérieurs. Des tentatives réelles déployées par certains organismes publics d'instrumentaliser les associations (notamment des associations à vocation sociale) se font jour, limitant fortement ainsi leur autonomie de fonctionnement et de décision.

On peut évoquer également *la rigidité de l'administration* et des différents agents ayant des positions et des intérêts acquis antérieurement. La plupart des organisations sont encore fragiles du fait de leur création récente et de la prévalence encore forte du dirigisme administratif, de la faiblesse de l'Etat de droit et des comportements sociaux inhérents à ces deux phénomènes. Elles sont parfois victimes de détournement au profit de leurs dirigeants et/ou de certains groupes sociaux, de constitution d'un réseau de clientèle politique ou de corruption. Elles s'avèrent dès lors peu représentatives de l'ensemble du monde agricole, en particulier des agriculteurs et des ruraux pauvres.

Une fraction du secteur privé est en revanche mieux organisé dans certaines branches de production de biens et services impulsées par des forces ou de demandes extérieures au monde rural (organisations interprofessionnelles spécialisées dans les cultures d'exportation, groupements professionnels des services touristiques, syndicats et coopératives du secteur de l'artisanat) .

Très souvent, le dualisme des structures agraires qui structurent encore les campagnes maghrébines ne trouve pas son prolongement dans les institutions et organisations de représentation de la profession. *Il faut signaler la polarisation des institutions, des OPA et des organisations agricoles et rurales de toute nature et leur concentration dans certaines zones, généralement les plus favorisées du point de vue de leur potentiel de production et de leur croissance.* Le secteur des petits paysans et des agriculteurs pauvres est absent dans les structures et les organes de représentation des organisations professionnelles. Les politiques libérales ont dans un passé récent ont très nettement favorisé le monopole de la représentation dans les associations des entrepreneurs ruraux et agricoles ou de groupes capitalistes largement insérés dans le courant des échanges intérieurs ou internationaux. Les " petites " organisations et associations paysannes n'ont pas toujours la capacité à s'organiser ou à agir efficacement et d'être mieux représenté dans le paysage institutionnel et organisationnel local, compte tenu du rapport des forces qui leur est ainsi imposé. Ces situations expliquent la faible participation des paysans dans les associations locales et l'absence de leur rayonnement – sinon de leur reconnaissance par les pouvoirs publics. Elles sont à l'origine des insuffisances identifiées au niveau du capital social accumulé et de l'apprentissage à l'action collective.

En définitive, la gouvernance locale se caractérise par une concentration des pouvoirs et/ou une asymétrie de l'information au profit de l'administration publique affaiblissant les modes coordinations des différents acteurs sociaux.

- **Des ressources financières et humaines limitées**

Dans la plupart des pays maghrébins, les organisations rurales sont confrontées à de fortes contraintes financières.

#### *Les ressources financières*

La situation financière des organisations agricoles et rurales est une question cruciale car elle conditionne souvent leurs possibilités d'action et représente et constitue un indice sérieux pour leur durabilité. Le constat fait par la plupart des pays du Maghreb

est que de nombreuses organisations agricoles et rurales sont victimes d'une fragilité financière.

Les chambres d'agriculture en Algérie, du Maroc ou de Tunisie sont très dépendantes de l'administration étatique. Elles le sont en matière de patrimoine : les locaux qu'elles occupent leurs sont concédés par l'Etat. Elles le sont en matière de ressources financières : leur fonctionnement dépend en grande partie des subventions budgétaires. Par ailleurs, bien qu'elles soient très étroitement dépendantes de l'administration, les chambres ne se voient déléguer aucune attribution en matière de distribution des subventions qu'accorde l'Etat aux agriculteurs. L'attribution de subventions est une source de pouvoir que ni les directions des services agricoles, ni l'administration centrale ne veulent déléguer, même partiellement, aux agriculteurs organisés au sein des chambres. Pourtant, ce serait un moyen important de donner plus de dynamisme à ces institutions dans l'encadrement de la profession agricole. La contribution des adhérents au financement des activités des groupements inter-professionnels (GI) en Tunisie ou des coopératives en Algérie ou au Maroc reste également très limitée. Sur le plan de l'organisation administrative et financière les GI sont sous la tutelle du ministère de l'agriculture, et soumis au contrôle du ministère des finances.

En général, pour les trois pays du Maghreb, la forte dépendance financière des organisations rurales par rapport aux structures centrales et budget des structures gouvernementales, affecte leur niveau d'intervention et/ou de leurs champs d'action.

A l'avenir, leur capacité à capter des ressources financières, à maîtriser les procédures de recherche de gisements de fonds budgétaires constituera un facteur objectif de performance sociale et économique garantissant leur viabilité et leur pérennité.

Les ressources humaines constituent un autre élément déterminant pour le fonctionnement des organisations.

#### *Les ressources humaines*

Si la présence d'un personnel motivé et qualifié essentielle pour le dynamisme -voire la survie de ces organisations- permettent parfois de compenser la faiblesse des moyens financiers, il convient de souligner le *déficit de formation et d'information des acteurs de base*. Celui-ci limite les capacités de mobilisation des expertises et du capital humain en général et la vie de certaines associations reposent sur un leader ou un animateur dynamique, ce qui fragilise l'organisation sur la durée. Le degré d'activité des associations dépend de leur capacité à gérer des projets (en terme d'identification, de réalisation et d'évaluation), et à maîtriser les procédures pour solliciter des subventions auprès de l'administration ou auprès de bailleurs de fonds étrangers. Ce manque de formation et d'expérience constitue un handicap majeur. Le déficit de qualification et de formation des hommes a des conséquences sur l'exercice des responsabilités collectives ou individuelles au sein des organisations rurales existantes.

### **3. Vers une typologie des organisations agricoles et rurales au Maghreb**

Une analyse succincte du fonctionnement des organisations agricoles et rurales au Maghreb permet de distinguer quatre types d'organisations rurales.

Le premier type renvoie à ce que l'on peut dénommer des « *organisations appendices* ». De nombreuses organisations sont perçues aujourd'hui comme le prolongement de l'administration ou des collectivités territoriales. Ces organisations sont qualifiées d'appendice parce qu'elles ne sont en fait que des structures de services

installés pour gérer ou exploiter un projet en lieu et place de l'Etat ou de ses institutions décentralisées. Elles sont créées « *ex-nihilo* », avec le soutien public, et permettent d'accomplir des activités que les organismes publics ne veulent accomplir pour diverses raisons. Nombreuses ont été créées à l'initiative de bailleurs de fonds internationaux qui ont exigé de l'administration leur création pour financer des projets de développement. Ces associations se distinguent par un fonctionnement assuré par des salariés ou des professionnels, les membres ne s'impliquant que pour répondre à des besoins très ciblés. Ces organisations restent sous le contrôle étroit de leurs initiateurs et disparaissent du paysage organisationnel dès lors que les soutiens humains ou matériel leur sont retirés.

- Le deuxième type repéré renvoie essentiellement aux « *organisations rurales institutionnalisées* ». Ce groupe se compose d'associations ou d'ONG (locales ou nationales) institutionnalisés de plusieurs points de vue : leur financement est issu de subventions externes, les organismes financeurs font partie du conseil d'administration et dictent les grandes orientations, et leur fonctionnement est assuré par des salariés permanents. Ces organisations, dont le domaine d'activité est généralement diversifié, bénéficient d'une grande expertise dans la gestion des projets de développement ; elles jouissent par ailleurs d'une reconnaissance comme partenaire à part entière par les autres acteurs. Si certaines d'entre elles sont restées sous le contrôle des pouvoirs publics, d'autres cherchent à s'ouvrir, via leur fonctionnement et leurs activités, vers des populations et/ou des groupes ciblés (femmes rurales, jeunes sans emploi...).

- Un troisième type renvoie aux « *organisations rurales autonomes* ». Celles-ci sont faiblement dépendantes de l'extérieur : elles comptent sur leur capacités d'auto-financement (cotisations, souscriptions, produits de leurs services ou de leurs activités) et la principale ressource reste la forte motivation de leurs membres ainsi que leur mobilisation autour de leur objet social. Les activités sont centrées sur les besoins propres des adhérents et les bénéfices sont dédiés exclusivement aux sociétaires, ce qui en fait des organisations auto-centrées. Les organisations (formelles ou informelles) de ce type sont généralement de taille modeste. Elles sont fondées sur la confiance, la convivialité, la proximité géographique ou sociale (famille, voisins, amis) et leur fonctionnement est peu formalisé. Du point de vue institutionnel, ces organisations structurées sur des bases coutumières ou communautaires (*Djemâa* de villages ou douars) sont peu reconnues et ne sont impliquées dans les interventions publiques ou les projets de développement que de façon marginale et occasionnelle ; ce qui ne signifie pas qu'elles ne sont pas acteurs du développement à leur niveau, ou qu'elles ne peuvent s'impliquer davantage dans des projets de plus grande envergure si des contraintes (financières, disponibilité des membres) sont levées, ou si les membres le souhaitent.

- Le quatrième type est constitué « *d'organisations rurales citoyennes* ». Ces organisations sont l'expression de la société civile qui souhaite s'impliquer et prendre en charge le développement de leur territoire, en apportant leur contribution dans des domaines aussi divers que les nouvelles technologies, l'environnement, la promotion de l'emploi, la promotion des femmes, du patrimoine culturel... Elles sont le résultat de démarches d'un groupe de leaders d'opinion populaire, d'une élite villageoise, de personnalités politiques, de néo-ruraux, d'anciens fonctionnaires à la retraite ou d'émigrés. Les adhérents sont motivés pour dynamiser leur milieu d'origine et partagent leur pratique de l'action collective ou de la vie associative. La qualité de la ressource humaine se traduit par un dynamisme dans la recherche de sources de financement pour financer des projets, pour identifier ou contribuer à réaliser des programmes profitant généralement à un large public. Ce type d'organisations rurales – de taille relativement

importante- constituent des partenaires très efficaces pour les autres acteurs du développement ; il essaye souvent de conserver son autonomie vis-à-vis des institutionnels qui sont tentés – dans le cadre de la concurrence politique que ces organisations rurales citoyennes leur imposent- de les instrumentaliser ou de les contrôler politiquement. Ces organisations citoyennes servent comme vivier dans lequel se recrutent la nouvelle élite politique et/ou des candidats aux élections locales, régionales ou nationales.

Des transitions d'un type à l'autre peuvent marquer les parcours futurs de chacune des organisations, pour peu que les conditions internes ou externes de fonctionnement, d'organisation des ressources ou d'action changent. La mobilisation des adhérents autour d'objectifs clairement identifiés avec eux, leur participation au développement de leur projet et son adaptation aux réalités locales, de même qu'une meilleure valorisation des dispositifs institutionnels et des partenariats contribueront, d'une part, à renforcer le rôle des organisations dans le développement, et d'autre part, à les ancrer davantage dans leurs territoires ruraux.

L'insertion des organisations rurales dans le paysage local, leur reconnaissance comme partenaires légitimes restent étroitement liées au développement de leurs capacités et de leur capital social.

## **Conclusion**

Des transformations politiques libéralisant l'espace public ont offert un cadre légal favorisant la liberté d'association dans de nombreux pays du Sud de la Méditerranée et du Maghreb en particulier. L'émergence et/ou l'essor d'un réseau ramifié d'organisations offertes par ces nouvelles politiques de développement rural ont multiplié les possibilités d'action autonome des acteurs sociaux dans la vie locale. Le dynamisme organisationnel observé autour de ces activités a été l'expression de nouvelles aspirations des régions et de démarches territoriales promues par les populations et les collectivités locales comme réponse au processus de mondialisation et aux effets qui l'accompagne. Ce dynamisme organisationnel s'est inscrit également dans une tentative de construction de cadres de négociation et d'action afin d'intervenir plus efficacement sur le développement d'une zone rurale. Le foisonnement des organisations rurales a été la traduction d'un mouvement de recomposition des rapports sociaux et de restructuration des relations existantes entre la société rurale et la société globale. Le développement du mouvement associatif, la création des coopératives ou des groupes de développement rural a contribué à faire émerger la société civile rurale, et à favoriser l'engagement des populations de ces zones rurales dans des processus d'apprentissage à la démocratie locale. Les modes de gouvernance locale, qui ont associé et impliqué de nouvelles élites, se sont appuyés et/ou ont réactivés également les formes traditionnelles d'organisation des sociétés rurales (assemblées de villages, réseaux familiaux, émigrés...). Ces phénomènes expriment la forte capacité d'adaptation du mouvement associatif ou des organisations agricoles et rurales traditionnelles aux nouvelles réalités du milieu rural.

Toutefois ce processus de développement des organisations agricoles et rurales exige à l'avenir la mise en œuvre concrète de stratégies et de politiques publiques fortes réformant à la fois les modes de répartition des richesses créées et de redistribution des pouvoirs. Les nouveaux modes de gouvernance locale rurale doivent contribuer à approfondir les formes de décentralisation et les principes de démocratie locale qui l'accompagnent.

Une stratégie de développement rural efficace doit concevoir la décentralisation comme un processus progressif de transfert de fonctions, de ressources et de pouvoirs de décision, en suivant le rythme permis par le renforcement institutionnel concomitant à la décentralisation. C'est sans doute une des conditions pour que le changement de gouvernance soit durable. La recherche d'une meilleure distribution des responsabilités entre les différentes composantes des zones rurales doit être entreprise. Celle-ci ne peut pas simplement venir d'une vision d'aménagement imposée par le haut aux populations rurales, comme il serait risqué de tout abandonner aux initiatives locales. Un équilibre entre les excès d'un centralisme administratif et les risques d'éparpillement des nombreuses attentes locales, doit être trouvé. Il ne peut être que la résultante d'une négociation autour des problèmes à traiter, et d'un renforcement des institutions et des organisations de la société civile rurale qui devrait toujours figurer comme un objectif central des politiques publiques.

Si le renforcement de ces organisations rurales reste lié en définitive à leurs capacités à s'appropriier et à maîtriser le nouvel environnement institutionnel afin de s'autonomiser et créer les conditions de leur durabilité, ces organisations du monde rural sont également sommées d'améliorer leurs capacités et leur expertise en matière de gestion, de fonctionnement (plus démocratique), d'animation, de suivi et d'évaluation des projets qui les concernent. La formation des hommes et des femmes intégrant ces organisations agricoles et rurales sera *in fine* un facteur décisif dans l'accumulation du capital social nécessaire à leur libre développement.