



Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation
et l'agriculture



Banque Européenne
pour la Reconstruction et le Développement

Tunisie

Quel avenir pour les coopératives agricoles?



ZOOM SUR LES PAYS



CENTRE D'INVESTISSEMENT DE LA FAO

Tunisie

Quel avenir pour les coopératives agricoles?

Khalid El Harizi

Spécialiste du Développement Rural, Centre d'investissement, FAO

Cristiana Sparacino

Economiste, Centre d'investissement, FAO

avec la contribution de:

Saber Ben M'barek

Ingénieur, Centre d'investissement, FAO

ZOOM SUR LES PAYS

Cette étude a été préparée dans le cadre
du programme de coopération entre la FAO et la BERD

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ou de la Banque européenne de reconstruction et développement (BERD) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO ou de la BERD, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO ou de la BERD.

ISBN 978-92-5-131206-3 (FAO)

© FAO 2019

La FAO encourage l'utilisation, la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Sauf indication contraire, le contenu peut être copié, téléchargé et imprimé aux fins d'étude privée, de recherches ou d'enseignement, ainsi que pour utilisation dans des produits ou services non commerciaux, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée comme source et comme titulaire du droit d'auteur et à condition qu'il ne soit sous-entendu en aucune manière que la FAO approuverait les opinions, produits ou services des utilisateurs.

Toute demande relative aux droits de traduction ou d'adaptation, à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être présentée au moyen du formulaire en ligne disponible à www.fao.org/contact-us/licence-request ou adressée par courriel à copyright@fao.org.

Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO (www.fao.org/publications) et peuvent être achetés par courriel adressé à publications-sales@fao.org.

Cover photo: © Dmitry Chulov / Shutterstock.com

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	v
Remerciements	vii
Sigles et abréviations	ix
Résumé	xi
Les défis de la transition agricole	xi
Facteurs et conditions de la réussite	xii
Une vision du rôle des coopératives agricoles dans le développement en Tunisie	xiii
Vers un environnement porteur	xiv
Quel est le potentiel d'investissement des coopératives?	xv
Un plan d'action en sept points pour la promotion des coopératives agricoles	xvii
Options pour une intervention de la BERD et d'autres partenaires financiers	xxi
1 Introduction	1
Raison d'être de l'étude	1
Problématique et objectifs	2
Démarche méthodologique	4
Plan du rapport	5
2 Les défis de la transformation agricole et rurale	7
Pauvreté et développement territorial	7
Prédominance de la petite agriculture et dimension socio-économique des coopératives	8
L'offre de la politique agricole correspond-elle à la demande des producteurs?	10
Défis et opportunités de la transformation agricole	13
3 Entre tutelle et partenariat	15
La période coloniale (1881-1956)	15
L'expérience socialiste (1961-1969)	16
Capitalisme à petites doses (1970-1981)	18
Le temps des ajustements structurels (1982-1987)	19
Libéralisation de l'économie (1987-1995)	20
Un nouveau mot d'ordre: compétitivité et mise à niveau (1995-2010)	21
Transition politique et économique (2011-2017)	22
Quel rôle pour les coopératives agricoles aujourd'hui?	23
Conclusions	27
4 Vers un environnement porteur	31

Une évolution politique favorable à l'autonomisation des coopératives	31
Essais d'harmonisation du cadre légal avec les principes de la coopération	32
Services d'appui pour une meilleure gouvernance et gestion	35
Les défis posés aux coopératives par un marché concurrentiel	36
Un financement insignifiant du secteur agricole	37
Le nouveau code des investissements	39
Bilan: les ajustements clés pour un dialogue sur les réformes du cadre politique	40
5 Facteurs déterminants de succès	43
Evolution du nombre de coopératives agricoles	43
Trois facteurs décisifs: gouvernance, contexte et positionnement	47
Contexte: interaction entre identités locales et politiques nationales	48
Gouvernance et leadership	49
Positionnement	51
6 Potentiel et autonomie d'investissement	55
Grandes tendances de l'investissement agricole	55
Typologie des investissements prioritaires des coopératives	56
Potentiel d'investissement: deux scénarios à l'horizon 2025	57
Autonomie des coopératives en situation d'investissement	58
Le cas des coopératives centrales	65
Conclusion	68
7 Vers la mise en œuvre d'une vision partagée	69
Rôle des coopératives agricoles dans le développement en Tunisie	69
Vers un environnement porteur	72
Un plan d'action en sept points pour la promotion des coopératives agricoles	74
Options pour une intervention de la BERD et d'autres partenaires financiers	78
Annexe 1 Considérations méthodologiques	79
Annexe 2 Principales institutions rencontrées	86
Annexe 3 Tableau synoptique des SMSA	87
Annexe 4 Tableau synoptique des investissements prioritaires des coopératives	91
Annexe 5 Répartition des SMSA par Gouvernorat et niveau d'activité	95
Annexe 6 Scores d'autonomie par coopérative et par type d'investissement	98
Annexe 7 SMSA échantillonnées	106
Annexe 8 Etat des Sociétés Mutuelles Centrales de Services Agricoles – Secteur Céréaliier	107
Annexe 9 Principales recommandations de l'atelier de réflexion de Mahdia (12 avril 2017)	108



AVANT-PROPOS

Les coopératives ont une forte présence dans le secteur agricole dans le monde entier: elles représentent environ 50% de la production agricole mondiale et sont présentes à tous les niveaux des chaînes de valeur, de la production à la commercialisation ou la transformation et à l'approvisionnement en intrants. Par leur capacité à promouvoir un développement inclusif, elles ont joué un rôle très important dans le développement du secteur rural en Europe et en Amérique du Nord.

En Tunisie, comme dans beaucoup de pays émergents, les coopératives et autres formes d'associations de producteurs ont été principalement créées à l'initiative de l'État comme véhicules pour faciliter la mise en œuvre des stratégies de développement. Malgré la multiplicité des soutiens publics qu'elles reçoivent et même si on peut citer un certain nombre d'expériences positives (comme la mise en place du Plan laitier), les coopératives agricoles tunisiennes souffrent dans leur ensemble d'insuffisances structurelles ne leur permettant pas de remplir leur rôle potentiel dans le développement agricole et la réduction de la pauvreté rurale; les coopératives ne représentent aujourd'hui que 6% des agriculteurs et seules 10% d'entre elles peuvent être considérées comme des réussites.

L'incidence de la pauvreté rurale, qui a régressé mais demeure, à 23%, plus de deux fois plus élevée que celle de la pauvreté urbaine (9%), la fragmentation du secteur agricole tunisien et les conséquences prévisibles du changement climatique et de la libéralisation progressive du marché intérieur rendent pourtant la relance du secteur coopératif plus que jamais opportune. Le Ministère tunisien de l'Agriculture et ses partenaires ne s'y sont pas trompés; ils entendent promouvoir un grand mouvement d'adhésion coopérative dans le cadre du plan de développement 2016-2020. De manière plus générale, les pouvoirs publics tunisiens ont lancé un train de réformes institutionnelles et financières visant à créer un environnement favorable à l'investissement privé et coopératif dans le secteur agricole et rural. Par ailleurs, la révolution tunisienne de 2011 a probablement ouvert un espace pour l'émergence d'un secteur coopératif autonome, qui serait soutenu par l'Etat au travers d'une relation de partenariat et non plus de tutelle. La nouvelle loi-cadre sur l'économie sociale et solidaire, en préparation au moment de la rédaction de ce rapport, pourrait constituer une opportunité idéale pour préciser les conditions de ce partenariat.

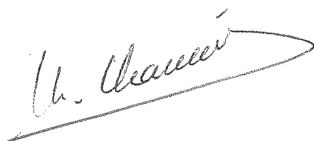
Cette étude arrive donc à un moment charnière dans l'évolution du secteur coopératif en Tunisie. Elle a été réalisée dans le cadre de la coopération entre l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) et la

Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD) et fait partie d'un ensemble plus large d'activités visant à évaluer les opportunités et les contraintes liées au développement des coopératives agricoles dans un certain nombre de pays de la partie méridionale et orientale du bassin méditerranéen - l'Égypte, le Maroc et la Tunisie.

Au travers d'une démarche empirique originale, basée en particulier sur une monographie de 18 coopératives fonctionnelles (avec en particulier la mesure de scores d'autonomie dans les dimensions Vouloir/Savoir/Agir) et la recherche d'une vision partagée par toutes les parties prenantes (validée au cours d'un atelier à Mahdia le 12 avril 2017), l'étude vise à :

- Comprendre les défis auxquels sont confrontées les coopératives agricoles dans la transition économique et agricole;
- Analyser le contexte tunisien, tant historique qu'actuel, et son impact sur le développement des coopératives;
- Identifier les facteurs de réussite et les contraintes au développement des coopératives;
- Contribuer à une vision renouvelée du rôle des coopératives dans le contexte actuel;
- Identifier les perspectives ouvertes au développement des coopératives tunisiennes;
- Proposer un plan d'action pour la promotion des coopératives agricoles tunisiennes, comprenant en particulier une redéfinition du rôle de l'Etat dans l'accompagnement des coopératives.

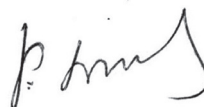
Cette étude s'adresse donc aux décideurs politiques tunisiens et à leurs partenaires au développement et vise à apporter des réponses à la question fondamentale suivante: les coopératives agricoles tunisiennes peuvent-elles devenir un moteur de l'investissement agricole et de la transformation rurale et à quelles conditions? De la réponse qui sera apportée à cette question dépendra aussi en grande partie le sort de la petite agriculture familiale et, plus généralement, celui des ambitions de développement territorial équitable et durable en Tunisie.



Mohamed Manssouri
Directeur
Division du Centre
d'Investissement, FAO



Natalya Zhukova
Directeur
Agribusiness, EBRD



Philippe Ankers
Coordinateur, Bureau
sous-régional de la FAO
en Afrique du Nord



REMERCIEMENTS

Cette étude a été réalisée dans le cadre de la coopération entre l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) et la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD). Elle fait partie d'un ensemble plus large d'activités visant à évaluer les opportunités et les contraintes liées au développement des coopératives agricoles dans un certain nombre de pays de la partie méridionale et orientale du bassin méditerranéen - l'Égypte, le Maroc et la Tunisie.

L'étude a été initiée et dirigée par Luis Pereira et Nuno Santos, économistes à la FAO, en collaboration avec Iride Ceccacci, économiste principale à la BERD. Les auteurs sont Khalid El Harizi, spécialiste du développement rural, et Cristiana Sparacino, économiste à la FAO. Saber Ben M'barek, Ingénieur, a également contribué à l'étude.

Les auteurs souhaitent remercier les nombreux experts, représentants du Gouvernement et organisations opérant dans les secteurs coopératif et agricole en Tunisie pour leur assistance. En particulier, l'équipe tient à remercier M. Chef de Cabinet du Ministre de l'Agriculture, des Ressources Hydrauliques et de la Pêche et M. Directeur Général du Financement, des Investissements et des Organismes Professionnels (DGFIOP) et ses collaborateurs. Les auteurs remercient également l'ensemble des présidents, directeurs et membres des coopératives enquêtées et les cadres dirigeants des institutions suivantes pour leur disponibilité à partager informations et idées: Agence de Promotion des Investissements Agricoles (APIA), Groupements Interprofessionnels des Produits de la Pêche (GIPP), des Légumes (GIL), des Fruits (GIFRUITs), des Viandes Rouges et du Lait (GIVLAIT), Union Centrale des Coopératives Viticoles (UCCV), Union des Coopératives Laitières de Mahdia, Commissariats Régionaux au Développement Agricole (CRDA) dans la zone d'étude (10 CRDA), Union Tunisienne de l'Agriculture et de la Pêche (UTAP), Syndicat des Agriculteurs de Tunisie (SYNAGRI), ainsi que M. Ali Klebi, Président-Directeur-Général de Vitalait à Mahdia.

Les auteurs remercient aussi Joel Hourticq, ingénieur agronome, pour sa revue technique de l'étude et Stephanie Leontiev, chargée de communication à la FAO pour son soutien précieux lors des dernières étapes de publication et diffusion. Enfin, les auteurs remercient Mohamed Manssouri, directeur de la Division du Centre d'Investissement de la FAO, et Emmanuel Hidier, économiste principal au sein de la Division du Centre d'Investissement de la FAO, pour leurs orientations générales.



SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ALECA	Accord de Libre Echange Complet et Approfondi
AOC	Appellation d'Origine Contrôlée
APIA	Agence de Promotion des Investissements Agricoles
BERD	Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement
BIT - OIT	Organisation Internationale du Travail
BNA	Banque Nationale Agricole
CA	Conseil d'Administration
CCGC	Coopérative Centrale des Grandes Cultures
CCO	Coopérative Centrale Oléicole
CCsPS	Coopérative Centrale des Semences et Plantes Sélectionnées
CCVE	Coopérative Centrale des Viandes et Eleveurs
CML	Complément Minéral Vitaminé
COCEBLE	Coopérative Centrale de Blé
CONNECT	Confédération des Entreprises Citoyennes de Tunisie
CONNECT-AGRI	Groupement des Entrepreneurs Agricoles
COSEM	Coopérative de Semences
CRA	Centre de Rayonnement Agricole
CRDA	Commissariat Régional au Développement Agricole
CTV	Cellule Territoriale de Vulgarisation
DG	Direction Générale
DGFIOP	Direction Générale du Financement, de l'Investissement et des Organismes Professionnels
DT	Dinar Tunisien
ESS	Economie Sociale et Solidaire
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FDR	Fonds de roulement
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
FIPA	Fédération Internationale des Producteurs Agricoles
FISA	Fédération Interprofessionnelle du Secteur Avicole
FMI	Fonds Monétaire International
FOSDA	Fonds Spécial pour le Développement de l'Agriculture

GDA	Groupeement de Développement Agricole
GDAP	Groupeement de Développement Agricole et de la Pêche
GIL	Groupeement Interprofessionnel des Légumes
GIPAC	Groupeement Interprofessionnel des Produits Avicoles et Cunicoles
GIPP	Groupeement Interprofessionnel des Produits de la Pêche
GIFRUIT	Groupeement Interprofessionnel des Fruits.
GIVLAIT	Groupeement Interprofessionnel des Viandes Rouges et du Lait
HA	Hectare
HL	Hectolitre
ISO	International Organization for Standardization (Organisation Internationale de Normalisation)
MOTOCOP	Coopérative Centrale de Motoculture
ODS	Office de Développement du Sud
OEP	Office de l'Élevage et des Pâturages
OTD	Office des Terres Domaniales
PAAF	Programme d'Appui à la Plantation Fruitière
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PDR	Programme de Développement Rural
PDRI	Programme de Développement Rural Intégré
PIB	Produit Intérieur Brut
PME	Petite et Moyenne Entreprise
SEMED	Région de la Méditerranée du Sud et de l'Est
SMPA	Société Mutuelle de Production Agricole
SMSA	Société Mutuelle de Services Agricoles
SMSP	Société Mutuelle de Services de Pêche
SMVDA	Société de Mise en Valeur et Développement Agricole
SYNAGRI	Syndicat des Agriculteurs de Tunisie
UC	Union des Coopératives laitières de Mahdia
UCCV	Union Centrale des Coopératives Viticoles
UCP	Unité Coopérative de Production
UMAGRI	Union Maghrébine des Agriculteurs
URAP	Union Régionale de l'Agriculture et de la Pêche
UTAP	Union Tunisienne de l'Agriculture et de la Pêche
UTICA	Union Tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat

RÉSUMÉ

L'objectif central de cette étude prospective est d'estimer le potentiel d'investissement dans le secteur des coopératives agricoles comme moteur du développement de ce secteur. A cet effet on a adopté une démarche empirique (Annexe 1) consistant à :

- Comprendre les défis auxquels sont confrontées les coopératives agricoles dans la transition économique et agricole;
- Analyser le contexte tunisien, tant historique qu'actuel, et son impact sur le développement des coopératives;
- Identifier les facteurs de réussite et les contraintes au développement des coopératives;
- Contribuer à une vision renouvelée du rôle des coopératives dans le contexte actuel;
- Identifier les perspectives ouvertes au développement des coopératives tunisiennes;
- Avancer en conséquence quelques recommandations sur les réformes et mesures d'incitation nécessaires ou souhaitables.

Les défis de la transition agricole

La pauvreté en Tunisie reste majoritairement un phénomène rural. La petite agriculture familiale, caractérisée par une viabilité précaire, représente encore 80% des exploitations agricoles. L'agro-industrie, pour se développer, a besoin d'un approvisionnement dans les quantités et qualités voulues et d'une traçabilité des produits mais les gains de productivité sont inhibés par un partage inégal de la valeur ajoutée entre acteurs des filières. L'investissement agricole est un élément déterminant de la création de revenus, de la réduction des disparités régionales, de la sécurité alimentaire et de l'équilibre de la balance commerciale mais il demeure sévèrement contraint par la faiblesse des organisations professionnelles et par un financement problématique du secteur agricole.

En dépit d'une histoire chaotique et de performances inégales, les coopératives agricoles ont un rôle à jouer qui serait difficilement remplaçable pour réussir le pari d'une amélioration de la compétitivité agricole allant de pair avec un développement régional inclusif. Pour jouer pleinement ce rôle, elles devraient avoir un espace institutionnel et économique reconnu. Cet espace existe dans la réalité mais il est encore ténu, mal délimité par les politiques publiques et peu valorisé dans les perceptions des acteurs.

Un enjeu stratégique pour la société tunisienne, et donc pour les responsables politiques, est de décider s'il serait opportun d'aménager un espace favorisant l'émergence d'un secteur coopératif autonome. Sur le terrain, les conditions d'un véritable partenariat public-privé sont enfin en train d'émerger mais demandent, pour être soutenues, une clarté de vision et une continuité dans l'action. La promulgation de la loi sur l'économie sociale et solidaire est une opportunité à saisir pour avancer des réponses collectives à ces questionnements et paradoxes.

Facteurs et conditions de la réussite

Un facteur important conditionnant la réussite des coopératives est la qualité de leur gouvernance et de leur leadership. A ce sujet, il faut souligner l'importance de l'autonomie de décision à tous les niveaux, ainsi bien sûr que des conditions qui permettent cette autonomie. Pour faire des coopératives autonomes, il faut notamment des adhérents autonomes et donc des exploitations agricoles viables.

La question du leadership est étroitement liée à celle de la gouvernance. La compétence des équipes dirigeantes est essentielle et repose sur trois piliers:

- Des producteurs disposant d'un leadership et d'une envie d'entreprendre. Les exemples étudiés dans la région de Mahdia sont très parlants;
- Des équipes dirigeantes salariées très professionnelles;
- La formation, tant des administrateurs adhérents que des dirigeants, est un investissement indispensable pour mieux garantir la pérennité des entreprises coopératives.

Le contexte a également un poids important dans l'équation de la réussite. Il ne s'agit pas là uniquement des facteurs géographiques qui déterminent la richesse d'un site et son potentiel naturel. Les enquêtes montrent que le contexte agit d'abord et surtout par sa dimension humaine et culturelle: force de l'identité sociale, esprit coopératif, degré de solidarité interne entre adhérents, esprit d'entreprise et expérience accumulée varient beaucoup d'une communauté à l'autre.

Le positionnement de la coopérative sur le marché des services est un troisième grand facteur déterminant de la réussite au même titre que le contexte ou la gouvernance et le leadership. Les coopératives qui ont réussi ont surtout réussi à mobiliser des adhésions nombreuses grâce à la qualité, la fiabilité et la compétitivité de leurs services aux adhérents, qui rendent la coopérative attractive pour les producteurs. Le positionnement sur le marché fait levier sur le bien-être des adhérents à travers les revenus et les bénéfices qu'ils tirent de l'activité de la coopérative. Il détermine aussi directement la capacité d'autofinancement des investissements et donc la possibilité pour une coopérative de se développer et de mieux gérer son exposition aux risques.

Au sein d'une filière, on constate que les coopératives sont bien placées pour fournir les services suivants:

- Des services de proximité qui soient suffisamment diversifiés pour faire de la coopérative un pôle d'attraction pour les producteurs, comme l'approvisionnement en intrants, le conseil agricole, la collecte, l'agrégation et un premier niveau de transformation du produit;
- La collecte, le transport et la vente pour le compte des producteurs d'un produit offrant un revenu important et surtout régulier (le lait par exemple);
- Des équipements et des services visant à étaler l'offre de produits dans le temps et faire bénéficier ainsi les producteurs de meilleurs prix (conditionnement, stockage frigorifique de fruits et légumes).

Enfin, les aspects liés aux politiques sectorielles forment un autre groupe de facteurs contextuels influents. Parmi ces facteurs, ceux qui ont le plus déterminé les résultats des coopératives étudiées sont la proximité d'une agro-industrie, la dévolution de missions de l'Etat aux coopératives ainsi que la qualité et la force des stratégies de développement lorsqu'elles sont effectivement mises en place. C'est quand l'État s'engage dans un rôle de facilitateur, qui prend alors le pas sur son rôle de contrôle, que l'on peut voir les meilleurs résultats sur le terrain.

Une vision du rôle des coopératives agricoles dans le développement en Tunisie

La coopérative agricole est, et doit rester, avant tout une initiative de producteurs qui visent à travailler ensemble pour gagner plus. Les coopératives fonctionnelles créent un pouvoir de négociation sur le marché et une reconnaissance officielle par les pouvoirs publics. Elles se positionnent sur une panoplie de services de proximité connectant l'offre et la demande de biens et services en amont et en aval des producteurs. Elles agissent souvent comme des catalyseurs de l'innovation et de l'entrepreneuriat, notamment quand elles font levier sur des partenariats public-privé.

La coopérative est indispensable pour certaines productions ou étapes de la chaîne de valeur: dans certaines productions agricoles comme le lait ou les légumes, présentes en Tunisie, le mode coopératif est quasiment indispensable pour assurer la collecte et la mise en marché des productions dans des conditions satisfaisantes pour les producteurs. Ces filières doivent être privilégiées pour asseoir le modèle coopératif.

La fonction sociale des coopératives doit être précisée: les coopératives sont avant tout des entreprises avec pour objectif la réalisation de bénéfices permettant d'autofinancer une part des nouveaux investissements productifs visant à augmenter la valeur ajoutée pour leurs adhérents. En conséquence, leur fonction sociale ne peut être confondue avec la solidarité d'ordre public.

Uniquement dans des situations bien précises les coopératives doivent intervenir pour assurer la solidarité entre leurs adhérents et participer à la réussite économique de leur territoire ou de leur filière, par exemple au travers de l'aide à l'implantation de jeunes agriculteurs, la solidarité en cas d'intempéries ou d'aléa climatique exceptionnel, ou le soutien à un exploitant victime d'un sinistre important.

Enfin, on ne peut parler du nouveau rôle des coopératives en Tunisie sans expliciter quels changements sont à apporter en conséquence au rôle de l'Etat. Celui-ci devrait fermement recentrer ses interventions autour de ses fonctions régaliennes et de facilitation. Ce recentrage est nécessaire pour créer un espace propice au développement des coopératives autonomes. Ainsi l'Etat doit se donner les moyens pour: faire respecter les règles de bon fonctionnement des coopératives; mettre en place de stratégies de développement des filières; investir dans les infrastructures productives et logistiques; encourager l'innovation; assurer le suivi du secteur et réaliser des études prospectives.

Vers un environnement porteur

En longue période, on observe que l'intérêt des pouvoirs publics pour les coopératives a été intermittent et très variable d'une région à l'autre, ce qui dénote l'absence d'une vision claire de la place des coopératives dans le développement agricole.

La Tunisie vit depuis 2011 une période de transition démocratique, certes à prédominance politique, mais qui touche aussi progressivement les domaines économique, institutionnel et social. Le climat socio-politique est maintenant nettement plus favorable à une indépendance des organisations de producteurs. Dans ce processus, l'optique change progressivement, passant d'une priorité à la mise en œuvre des stratégies nationales de développement à la prise en charge par les coopératives de leur propre développement tel qu'elles pourraient le définir.

Dans une économie qui se veut compétitive et ouverte, la protection des coopératives et leur isolation par rapport à la concurrence n'est pas une option. En dépit des réticences prévisibles à pousser plus loin les réformes du cadre légal, les pouvoirs publics sont encouragés à le revoir en profondeur pour garantir une autonomie réelle aux coopératives. Il n'y a pas d'autre choix économiquement et socialement efficace que d'abandonner toute référence à la tutelle. Alors seulement les coopératives pourront-elles entrer en compétition avec le secteur privé avec une chance de réussir si elles sont bien gérées, tirer profit des incitations généreuses mises en place, accéder dans de meilleures conditions au financement et prendre toute leur place dans le développement du pays.

Le développement des coopératives passe également par la possibilité de maîtriser progressivement l'aval de la chaîne de valeur agroalimentaire.

Les coopératives doivent donc pouvoir se doter de filiales hébergeant des investissements dans la première et la deuxième transformation, voire la distribution. La constitution de ces filiales apportera aussi une souplesse supplémentaire pour attirer des investisseurs dans le financement de certains outils de transformation.

L'analyse a également mis en relief le contraste qui existe entre le nouveau système d'incitations à l'investissement, très avantageux pour les coopératives, et une quasi absence de canaux fiables pour le financement, non seulement des coopératives mais du secteur agricole dans son ensemble. La portée des incitations à l'investissement s'en trouve ainsi fortement diminuée.

Avec un cadre légal et incitatif amélioré, la mise à niveau des coopératives prendrait tout son sens, à condition de renouveler les approches de formation des nouvelles coopératives et d'accompagnement de celles qui existent. La phase constitutive du groupe et de son leadership autour d'une vision commune, d'un outil ou d'une innovation est un des principaux facteurs de réussite.

Enfin, il est évident que des coopératives isolées ne peuvent réussir dans la durée que si elles s'insèrent dans ce que l'on pourrait appeler un «écosystème coopératif» à l'échelle d'un large territoire ou d'une filière par exemple. En d'autres termes, non seulement faut-il que l'environnement soit porteur, mais il faudrait aussi encourager les coopératives à créer leur propre écosystème au sein de leur environnement. Cet écosystème comprendrait un ensemble de structures et de processus articulés autour de la coopérative tels que des Groupements de Développement Agricole (GDA) affiliés à la coopérative en question, une ou plusieurs Société(s) de Mise en Valeur et Développement Agricole (SMVDA) ou Société(s) Mutuelle(s) de Production Agricole (SMPA), des sociétés filiales des coopératives, une union de coopératives et enfin, une offre diversifiée de structures interprofessionnelles et syndicales représentatives pour faire entendre la voix des producteurs et participer en leur nom à l'élaboration des politiques sectorielles.

Quel est le potentiel d'investissement des coopératives?

La majorité des coopératives, même celles qui ne sont pas endettées, rencontrent de grandes difficultés à financer leurs projets. Les risques inhérents à l'activité agricole, les faibles revenus et les garanties exigées se combinent pour créer une situation de stagnation de l'investissement, qui est pourtant la clé de l'augmentation de la productivité et de la valorisation des produits.

L'étude montre que les coopératives centrales, héritage d'un passé où les coopératives étaient plus des courroies de transmission des politiques publiques que de véritables entreprises autonomes, sont aujourd'hui très endettées et peu performantes sur le plan économique. A l'exception notable

de l'Union Centrale des Coopératives Viticoles (UCCV), l'avenir des coopératives centrales semble bouché ou à tout le moins incertain. Faut-il les privatiser? Faut-il les restructurer et envisager de régionaliser certaines d'entre elles? Il semble que l'Etat et les forces en présence aient encore du mal à dégager une vision commune de l'avenir de ces coopératives, d'autant plus qu'elles interviennent dans des secteurs stratégiques pour le pays.

Les coopératives dynamiques du secteur appartiennent à la catégorie des coopératives locales. C'est sur ce segment que doit porter l'essentiel de l'effort d'investissement. Ces entreprises répondent en effet, au moins pour les plus efficaces, aux critères classiques de fonctionnement d'une entreprise avec pour objectif clair de créer une valeur ajoutée pour les adhérents. L'analyse de la nature et des motivations des investissements des coopératives montre que celles-ci essaient, quand elles le peuvent, de remonter les chaînes de valeur tant en amont qu'en aval de la production. Elles essaient aussi de diversifier leurs services aux producteurs et leurs revenus.

Une coopérative qui fonctionne bien en Tunisie a typiquement un chiffre d'affaires annuel moyen de 5,2 millions DT pour un résultat brut d'exploitation compris dans une fourchette variant entre 125.000 DT¹ et 200.000 DT, ce qui représente un taux de profit équivalent à 3 ou 4 % du chiffre d'affaires seulement. Bien que ces indicateurs affichent des valeurs positives, ils révèlent néanmoins la sous-capitalisation des coopératives agricoles et la rentabilité modeste de leurs activités, ce qui les rend vulnérables à des fluctuations fortes, toujours possibles, des marchés ou des conditions climatiques.

En ne considérant que les coopératives effectivement fonctionnelles, et sur la base de leurs plans d'investissement, on estime le potentiel d'investissement des coopératives à environ 10 millions DT par an. L'investissement actuel des coopératives ne représente qu'un peu plus de 0,5 % des investissements agricoles totaux, ou encore 3 % des investissements étrangers dans l'agriculture. Cependant l'enjeu que constitue le développement du secteur coopératif est bien plus important que ne le suggèrent ces chiffres, quand on tient compte de l'impact social des coopératives, de leur distribution capillaire sur tout le territoire et de leur rôle catalyseur de l'entrepreneuriat rural ainsi que du potentiel d'adhésion des producteurs. Si un véritable environnement porteur était mis en place, le potentiel d'investissement par les coopératives pourrait atteindre, selon les scénarios, entre 20 et 53 millions DT par an à l'horizon 2025.

¹ Cette moyenne exclut la coopérative El Hoda qui à elle seule compte pour un tiers des effectifs et du chiffre d'affaires cumulés des coopératives de l'échantillon d'étude. La moyenne du chiffre d'affaires y compris la coopérative El Hoda s'élève à 6,9 millions DT.

Un plan d'action en sept points pour la promotion des coopératives agricoles

La question du rôle et du potentiel d'investissement des coopératives a une portée qui dépasse de loin la question de l'avenir des coopératives agricoles. Elle soulève en fait toute la question de la stratégie de développement agricole sinon du modèle de développement économique de la Tunisie.

Le poids des héritages est tel qu'il ne faudra rien de moins qu'une véritable stratégie de rupture si l'on veut atteindre les objectifs ambitieux d'organisation du monde agricole, d'amélioration de la compétitivité et de développement régional inclusif et durable et répondre, ce faisant, aux aspirations populaires qui les portent. En résumé, il s'agit de promouvoir les coopératives de manière à favoriser l'émergence d'un secteur coopératif autonome, dynamique et professionnalisé, ayant une place reconnue dans l'économie rurale et nationale. L'autonomie et l'identité de la coopérative comme entreprise doit être garantie aussi bien vis-à-vis de l'administration publique que des syndicats, et la règle du gagnant-gagnant doit prévaloir entre l'agriculteur et la coopérative.

Sur la base de propositions préliminaires de l'équipe chargée de l'étude et de larges consultations conduites au cours de l'atelier de réflexion de Mahdia les 12 et 13 avril 2017, il est proposé un plan en sept points qui pourrait donner une application concrète en milieu rural à la nouvelle loi sur l'économie sociale et solidaire préparée par le Gouvernement.

Ces propositions et recommandations sont issues essentiellement du travail de terrain et de l'analyse en longue période des politiques publiques agricoles. Pour autant, elles ne se veulent pas prescriptives à l'intention des décideurs. Il faudrait plutôt y voir un cadre de mise en cohérence et un menu d'interventions compatibles avec une vision renouvelée du rôle des coopératives auquel les décideurs et autres parties prenantes peuvent faire référence.

1. Améliorer ultérieurement et de manière décisive le cadre juridique et incitatif:

- Supprimer totalement la notion de tutelle de la loi organique des coopératives;
- Permettre aux coopératives de se doter de filiales hébergeant des investissements dans la première et la deuxième transformation, voire la distribution;
- Mettre en place des mécanismes de financement et d'assurance adaptés aux agriculteurs et aux coopératives;
- Instituer un fonds de promotion de l'innovation qui serve à incuber de nouvelles idées et les porter sur le marché;
- Renforcer les liens entre les organisations professionnelles et les associations de microcrédit;

- Introduire des formes de baux ruraux et fermages qui favorisent la mise en valeur et l'investissement tout en protégeant les ressources naturelles;
 - Permettre la création de nouvelles formes de coopératives, telles que les coopératives familiales² permettant, par exemple, de valoriser le facteur terre pour la production et d'attirer les investisseurs.
2. *Investir dans une mise à niveau des coopératives et faire avancer des réformes clés:*
- Elaborer une véritable politique des revenus agricoles, ce qui suppose une correction des politiques de prix et de commerce extérieur actuelles dont le bilan net désavantage apparemment les producteurs;
 - Mettre à niveau les systèmes de production pour restaurer leur pérennité et compétitivité, aujourd'hui compromises, et promouvoir l'innovation dans les services aux agriculteurs.
3. *Encourager l'installation d'industries agro-alimentaires à proximité des zones de production:*
- Promouvoir la création de consortiums entre le secteur privé et les coopératives au travers d'incitations fiscales et financières et de facilités de financement;
 - Dans la foulée de ces investissements, un effort pour l'organisation des filières est nécessaire pour responsabiliser les acteurs;
 - Encourager les SMSA concernées à relever leur taux d'encadrement. Il est conseillé notamment de recourir à des cadres avec une double compétence technique (agro-industrie) et commerciale.
4. *Favoriser une nouvelle adhésion à la forme coopérative de la part des exploitants agricoles:*
- S'appuyer davantage sur les réussites locales: le succès du modèle coopératif dépend évidemment du cadre institutionnel créé par l'Etat et de sa politique agricole mais aussi des initiatives du terrain. Il est donc essentiel de s'appuyer sur les succès existants, en mettant en valeur ces réussites et en leur donnant les moyens de continuer de prospérer. L'exemple de certaines SMSA dans la région de Mahdia, comme Vitalait, est à diffuser largement. On rappelle ici les principaux facteurs de succès mis en évidence par l'étude:

² Petites coopératives pour lesquelles l'adhésion est limitée à un groupe d'adhérents avec une vision commune, par opposition aux coopératives pour lesquelles il n'y a pas de limitations à l'entrée de nouveaux adhérents.

- (i) Positionnement sur le marché, ce qui suppose une vraie stratégie d'entreprise;
 - (ii) Un leadership qui a su s'affirmer;
 - (iii) Une gouvernance équilibrée et transparente;
 - (iv) Un partage équitable de la création de valeur;
 - (v) Faire levier sur le contexte social et notamment sur les solidarités paysannes et sur le désir de vivre et travailler au pays;
 - Re-légitimer les coopératives sur la base de la valeur ajoutée et de la qualité des services: l'adhésion des producteurs agricoles au modèle coopératif passe par une perception explicite de la valeur ajoutée délivrée par la coopérative et de la qualité des services rendus. Les coopératives doivent s'appuyer sur des stratégies d'entreprise qui délivrent de la valeur et en assurent un partage équilibré avec les producteurs pour être des modèles attractifs.
 - La valeur ajoutée pour l'adhérent doit être nettement perceptible. Elle passe d'abord par des prix compétitifs, complétés par une redistribution équitable des excédents dégagés, sous la forme de ristournes de fin d'année, et demain peut-être de dividendes en provenance des filiales. En effet, la règle du gagnant-gagnant doit prévaloir entre l'agriculteur et la coopérative pour que cette dernière suscite l'adhésion des producteurs.
5. *Recentrer le rôle de l'Etat sur ses fonctions régaliennes d'arbitrage et de facilitation:*
- Focaliser l'intervention de l'Etat: la fonction régalienne essentielle porte sur la définition du cadre juridique d'exercice des coopératives agricoles et sur son respect. Par ailleurs, la meilleure garantie que puisse donner l'Etat en matière financière doit s'appuyer sur une politique agricole qui garantisse un niveau de revenus équitable aux producteurs et un minimum de stabilité de ces revenus dans un contexte de forte volatilité des prix mondiaux ou d'accidents climatiques, en ayant recours, par exemple, à des systèmes assurantiels;
 - Séparer clairement les coopératives de l'action publique: les coopératives sont fondées sur la solidarité et plus largement sur les valeurs coopératives de l'économie sociale et solidaire. Elles ne doivent pas être des guichets de distribution des aides publiques comme cela a été le cas par le passé (et reste encore le cas aujourd'hui dans une certaine mesure). Ceci a eu pour conséquence de diffuser une perception de la coopérative comme étant un organisme public distributeur ou une entreprise peu performante, subventionnée et endettée;
 - Pour mettre en œuvre ces politiques, stratégies et programmes, il faudrait, à terme, fédérer tous les services d'appui aux coopératives et autres organismes professionnels dans une Agence de Promotion des Coopératives et concevoir et lancer un programme de réorientation et de

formation continue pour aider les agents publics à comprendre et jouer leur nouveau rôle de facilitation.

6. *Renouveler les approches des services d'appui aux coopératives:*

- Mettre en œuvre un véritable programme d'appui aux coopératives naissantes et reconnaître qu'une partie d'entre elles ne pourront pas réussir;
- Prévoir systématiquement une période d'incubation pour que soient créées toutes les conditions nécessaires avant la constitution en coopérative. La période d'incubation permettrait aussi de minimiser le risque de création de coopérative principalement pour obtenir une subvention;
- Améliorer la gestion des organisations professionnelles par l'apport de sang neuf (gestionnaires de coopératives provenant de secteurs dynamiques) pour relancer la capacité d'initiative au sein des coopératives;
- Promouvoir les études de faisabilité de qualité comme aide à la décision d'investissement.

7. *La question du financement est déterminante:*

- L'investissement public doit être un catalyseur du financement privé: à l'instar de ce que l'on observe dans d'autres pays, la constitution d'un fonds public destiné à sécuriser les investisseurs privés dans les coopératives peut créer un effet de levier intéressant. Ce fonds public de capital investissement pourrait être financé au moins partiellement par une taxe sur certaines productions agricoles. Sa fonction serait essentiellement stratégique au travers de prises de participation dans des investissements conjoints avec les coopératives agricoles;
- Les coopératives doivent assurer la fonction d'intermédiation pour les producteurs agricoles. Ceci signifie qu'elles doivent permettre à l'agriculteur d'écouler ses récoltes au moment qu'il choisit, ou d'acheter à des conditions de crédit normales les intrants nécessaires à ses productions. Cette fonction essentielle de la coopérative ne doit toutefois pas se confondre avec celle du système financier. Ce ne sont pas les coopératives qui doivent assurer la fourniture de crédit, autre que celui de campagne pour certains intrants;
- Les transactions avec les adhérents doivent répondre à des critères de bonne gestion: la coopérative ne doit surtout pas soutenir des exploitations déficitaires ou sous-performantes au risque de s'asphyxier financièrement. Là encore, les rôles respectifs du système financier et des coopératives doivent être nettement définis. La coopérative reste avant tout une entreprise devant réaliser des excédents.

Options pour une intervention de la BERD et d'autres partenaires financiers

Dans l'immédiat, le potentiel d'investissement que représentent les coopératives agricoles est très modeste. A plus long-terme, ce potentiel pourrait-être beaucoup plus consistant si la Tunisie s'oriente vers une politique agricole mettant la promotion des coopératives et l'économie sociale et solidaire au centre des stratégies sectorielles de développement.

La BERD pourrait prendre l'initiative d'un dialogue avec le Gouvernement sur la formulation d'une stratégie de promotion des coopératives qui traduirait en termes concrets la vision que l'on propose des coopératives comme catalyseur de l'investissement et de la transformation agricole dans un milieu dominé par la petite exploitation familiale.

La BERD, ou d'autres partenaires financiers, pourraient aussi explorer l'intérêt du Gouvernement pour une collaboration autour de certains points spécifiques du plan d'action proposé, comme par exemple la question du financement agricole qui est un véritable frein à l'investissement, ou encore le développement de partenariats public-privé en liaison avec l'objectif de délocalisation du tissu agro-industriel vers l'intérieur du pays.

■■■■■ Chapitre 1 – Introduction

Raison d'être de l'étude

Les coopératives comprennent dans le monde des petites entreprises aussi bien que des entreprises de plusieurs millions de dollars de chiffre d'affaires; elles opèrent dans divers secteurs économiques, comptent plus de 800 millions de membres et fournissent plus de 100 millions d'emplois, soit 20% de plus que les multinationales. Dans le secteur agricole, les coopératives jouent un rôle essentiel: elles représentent environ 50% de la production agricole mondiale et sont présentes sous diverses formes et à différents niveaux des chaînes de valeur, de la production à la commercialisation ou à l'approvisionnement en intrants. Le nombre de coopératives agricoles est en croissance dans le monde entier.

Dans la région de la Méditerranée du Sud et de l'Est (SEMED), les petites et moyennes entreprises (PME) et les exploitations familiales sont la principale source de croissance économique et d'emploi mais leur développement est fortement conditionné par des contraintes structurelles et des difficultés à financer leurs activités ou à accéder à de nouveaux marchés. Le rôle que les coopératives agricoles pourraient jouer dans l'amélioration de l'accès de ces PME agroalimentaires et petites exploitations agricoles aux intrants, aux financements et aux marchés est largement reconnu. Pourtant, leur nombre et volume d'activité sont bien en deçà du potentiel et leur impact sur l'inclusion sociale et l'emploi reste modeste. En conséquence, investir dans les coopératives agricoles pourrait contribuer à la structuration et à l'élargissement du marché intérieur et à une plus grande compétitivité des chaînes agroalimentaires, à condition de mieux comprendre les obstacles liés au contexte dans lequel ces coopératives opèrent.

Depuis l'indépendance de la Tunisie en 1956, les coopératives et autres formes d'associations de producteurs ont été principalement créées à l'initiative de l'État, essentiellement pour mettre en œuvre ses stratégies de développement. Au cours de cette longue période, elles ont été désignées sous plusieurs dénominations reflétant les fluctuations des politiques en vigueur. Dans la nomenclature actuelle, qui date de 2005, elles sont désignées comme Sociétés Mutuelles de Services Agricoles ou de Pêche (SMSA – SMSP) mais le nouveau texte de loi sur les coopératives se propose de revenir à la dénomination conventionnelle de coopérative³.

³ Dans la suite de ce rapport, le terme «coopérative» sera utilisé pour désigner indifféremment les SMSA ou toute forme d'association assimilée à une coopérative, sauf indication contraire dans le texte.

Malgré de fortes subventions et une multiplicité de soutiens par les services publics, les exploitants agricoles adhérents à une coopérative ne représentent, en moyenne, que 6% des agriculteurs. Ce taux d'adhésion varie toutefois largement d'une région ou d'une filière à l'autre.

Plusieurs études ont établi que le système coopératif ne fonctionne pas bien et qu'il est loin d'accomplir le rôle que les pouvoirs publics en attendaient. Les défis auxquels sont confrontées les coopératives sont en effet nombreux. Outre leur dépendance vis-à-vis de l'État, leur faible capitalisation et leur mode de gestion les rendaient, jusqu'à un passé récent, incapables de concurrencer les opérateurs privés sur un marché par ailleurs caractérisé par des chaînes de valeur mal organisées et où l'informel tient encore une place importante, sinon prédominante. Les conséquences du changement climatique et la libéralisation progressive du marché intérieur amplifient ces défis, nécessitant des efforts accrus d'adaptation des producteurs.

La révolution tunisienne de 2011 a ouvert un espace pour l'émergence de nombreuses initiatives informelles autonomes au niveau local, dont certaines semblent avoir réussi à apporter des solutions concrètes aux préoccupations des agriculteurs. Il existe à la fois un besoin et une opportunité de solutions novatrices dans le domaine politique et programmatique qui permettraient de développer et de soutenir ces dynamiques. On note toutefois que ces innovations institutionnelles locales sont peu connues, rarement documentées et encore moins analysées en ce qui concerne leurs implications éventuelles pour la formulation et la mise en œuvre des politiques sectorielles.

Dans le cadre du plan de développement 2016-2020, le Ministère tunisien de l'Agriculture a fixé une nouvelle cible pour le développement des coopératives agricoles. Il projette une augmentation de 300 à 500 unités d'ici 2018 et une amélioration de la couverture du financement du secteur agricole de 7 à 14%. De manière plus générale, les pouvoirs publics tunisiens ont lancé un train de réformes institutionnelles et financières visant à créer un environnement favorable à l'investissement privé et coopératif dans le secteur agricole et rural.

Sur la base de ce qui précède, l'Organisation Mondiale pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) et la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD), en accord avec le Gouvernement tunisien, se sont proposées de lancer une étude sur la situation et le potentiel de développement des coopératives agricoles, avec pour but d'identifier les domaines d'intervention potentiels, notamment du point de vue du renforcement des capacités et de l'investissement.

Problématique et objectifs

On ne peut estimer le potentiel d'investissement et de développement des coopératives agricoles sans définir plus précisément le rôle qu'elles pourraient

potentiellement jouer dans le développement agricole et économique du pays. Mais qui doit définir ce rôle et comment? Il serait souhaitable que ce rôle ne soit pas défini exclusivement par l'État car cela serait opposé à l'esprit même du mouvement coopératif. Toutefois, l'État garde des prérogatives quant aux orientations des politiques de développement et au suivi de l'utilisation des fonds publics, ce qui en fait un partenaire obligatoire dans ce processus, par ailleurs non défini. Dans cette étude, on a fait le choix méthodologique délibéré de ne pas définir le rôle des coopératives par rapport aux théories de l'action collective car cela conduirait à des conclusions assez prévisibles et déjà mises en avant par nombre d'études existantes ayant adopté une telle approche normative.

On fait donc ici le choix de définir empiriquement le rôle des coopératives par observation de la pratique et de la perception qu'en ont les premiers intéressés, c'est-à-dire les producteurs agricoles. De ce point de vue, la coopérative est un choix parmi d'autres possibles. C'est en effet un choix des adhérents prospectifs que de mutualiser leurs moyens, de faire un parcours de développement en commun et de travailler ensemble. Ce choix, comme tout autre, présente des avantages et des inconvénients. Dans quelles situations et pour quels objectifs ou avantages l'adhésion éventuelle à une coopérative représenterait un atout par rapport à une démarche plus individuelle ou plus informelle? Quels mécanismes devraient être mis en place par la puissance publique pour en libérer le potentiel et les énergies? Comment créer un environnement propice au développement des coopératives agricoles et d'autres organisations de producteurs en Tunisie?

Les solutions du passé sont très insuffisantes pour répondre à ces questions centrales. Il y a là clairement le besoin d'élargir l'éventail et le référentiel des options dont les décideurs peuvent disposer pour surmonter un ensemble complexe de défis. Cette étude se propose d'y contribuer en essayant de mieux comprendre ce qui empêche actuellement les coopératives agricoles tunisiennes de développer leurs services aux adhérents. Que pouvons-nous apprendre des coopératives et autres formes d'organisation ayant réussi dans leur contexte? Comment l'État et les partenaires au développement peuvent-ils les soutenir sans étouffer leur autonomie?

Entre défis et incertitudes, une vision reste donc à définir quant au rôle que peuvent réellement jouer ces coopératives, qui prenne en considération les héritages du passé, les exigences du présent et les perspectives d'avenir.

L'objectif central de cette étude sera donc de contribuer à une vision renouvelée du rôle des coopératives, spécifiquement dans le contexte tunisien, et plus particulièrement de:

- Comprendre les défis auxquels sont confrontées les coopératives agricoles comme prestataires de services à leurs membres;

- Déterminer les moyens de surmonter ces défis en fonction d'une analyse des initiatives d'action collective réussies au niveau local;
- Identifier le potentiel de développement et les opportunités d'investissement dans ce secteur;
- Avancer en conséquence quelques recommandations phares sur les réformes et mesures d'incitation nécessaires ou souhaitables.

Démarche méthodologique

La démarche cherche les réponses dans la pratique des coopératives dans leur contexte réel. Pour réunir ces réponses, on a non seulement interviewé les membres des coopératives mais aussi un ensemble d'acteurs institutionnels et des filières de l'agriculture et de la pêche directement concernés. L'ensemble est complété par une recherche bibliographique afin de mettre en perspective les résultats du travail de terrain. La bibliographie valorise en outre les nombreuses études et autres documents disponibles sur le contexte général (historique, économique, sectoriel) ou portant, de façon plus spécifique, sur la typologie des petites exploitations agricoles, la cartographie des organisations de producteurs (toutes deux conduites par la FAO), les textes juridiques concernant les projets de réformes du cadre institutionnel et incitatif, et diverses analyses sur les filières que l'on peut trouver soit dans les documents de projets de développement, soit dans des documents spécifiquement d'analyse des filières.

L'étude a été conduite en analysant quelques coopératives que l'on peut considérer comme des réussites, au moins relatives. Sont considérées comme telles celles qui, tout à la fois: respectent les règles de fonctionnement fondamentales des organisations coopératives (assemblées générales, rapports d'activités, élections); ont une activité régulière générant un chiffre d'affaires; et réalisent des bénéfices (aussi modestes soient-ils).

Le choix méthodologique de focaliser l'analyse sur les cas de succès s'est révélé particulièrement pertinent et fructueux. Il y avait en effet peu à apporter sur les lacunes, qui sont effectivement prédominantes dans ce secteur et pour lesquelles de multiples études existantes ont déjà proposé un diagnostic. A l'inverse, l'analyse des succès a permis de focaliser d'emblée l'attention sur les solutions et sur ce qui est faisable dans le contexte existant, sans supposer un changement radical et préalable de ce même contexte.

La revue des rapports d'activités des coopératives et des études de faisabilité (lorsqu'elles existent) a permis d'étayer l'analyse de la performance de gestion et l'estimation du potentiel d'investissement.

Les nombreuses consultations avec les partenaires et acteurs les plus directement concernés ont révélé une grande diversité de vues concernant le rôle et le potentiel de développement des coopératives agricoles. Le travail de la

mission a consisté à délimiter les principales visions portées par les différentes catégories d'acteurs et à proposer un projet de vision partagée fondé sur les convergences principales entre les visions partielles.

Pour arriver à cette vision partagée qui serait le véritable déclencheur d'un renouveau du mouvement coopératif, il a été décidé – suite à la requête du Chef de Cabinet du Ministre de l'Agriculture, des Ressources Hydrauliques et de la Pêche, d'organiser un atelier de consultation qui s'est tenu le 12 avril 2017 à Mahdia. Cet atelier a réuni 145 participants provenant de toute la Tunisie, y compris des représentants d'une vingtaine de coopératives agricoles, réparties sur 10 gouvernorats, qui avaient été visitées par l'équipe chargée de l'étude, les Commissariats Régionaux de Développement Agricoles (CRDA) concernés, différentes administrations centrales, des groupements interprofessionnels, des représentants du secteur privé, des organisations internationales ainsi que des personnes ressources. Le présent rapport découle directement de ces interactions. Un rapport séparé des travaux de l'atelier figure au dossier et a été partagé avec le Gouvernement et les partenaires.

Plan du rapport

Ce rapport est organisé en 7 chapitres ou sections y compris cette introduction. Le chapitre 2 débat du contexte sectoriel et de l'environnement décisionnel des adhérents des coopératives. On s'y interroge sur l'adéquation entre l'offre de la politique agricole et la demande des producteurs; on y met aussi en relief la prédominance de la petite agriculture ainsi que les défis et opportunités générés par la transformation agricole. Les auteurs ont aussi produit une monographie de 18 coopératives qui a été distribuée aux partenaires nationaux.⁴

Les dynamiques historiques sont exposées au chapitre 3 avec notamment une analyse de l'évolution en longue période de la tutelle exercée par l'État, dans un contexte de politiques de développement dirigistes, jusqu'à la situation présente caractérisée par un effort notoire de mettre en avant un nouveau modèle de relations entre État et coopératives. Un tel modèle, qui souhaiterait se fonder sur un partenariat, a encore du mal à émerger dans la réalité, en raison du poids des habitudes et attitudes héritées. En témoigne, en partie, la diversité des opinions et des visions sur l'opportunité, pour les producteurs, de s'organiser en coopératives (ce que l'on montre sur la base des travaux de terrain).

Le chapitre 4 rend compte des progrès réalisés, à la faveur d'une évolution politique démocratique, pour ce qui concerne le cadre légal et incitatif, avec notamment la promulgation des décrets d'application du nouveau code des investissements ainsi que les projets de loi sur les coopératives et sur

⁴ Pour consulter la version préliminaire, veuillez consulter le lien suivant: <http://www.medagri.org/publications/?id=17>

l'économie sociale et solidaire. On y souligne aussi les progrès substantiels qui restent à faire pour mettre en place un véritable environnement porteur.

Les deux chapitres suivants rendent compte de l'essentiel du travail de terrain, synthétisant les résultats par thématique principale: les facteurs de succès (chapitre 5); l'autonomie en situation d'investissement et le potentiel d'investissement à l'échelle des coopératives, avec une extrapolation au niveau national fondée sur deux scénarios (chapitre 6).

Le chapitre de conclusion se veut une feuille de route ou un plan d'action. Il réunit les principales conclusions et recommandations de cette étude en ce qui concerne le rôle des coopératives, leur potentiel de développement et les éléments qui permettraient de créer un véritable environnement porteur pour la réalisation de ce potentiel.

■■■■■ Chapitre 2 – Les défis de la transformation agricole et rurale

Dans un pays en transition comme la Tunisie, quelles sont les grandes lignes de la transformation agricole et quels en sont les effets sur l'environnement décisionnel des coopératives agricoles? Ce chapitre n'est pas une description classique du secteur et des politiques agricoles par ailleurs bien connus des principaux acteurs⁵. Il vise plutôt à mieux comprendre les contraintes qui s'imposent et les opportunités qui s'offrent aux producteurs dans un contexte en évolution caractérisé par la prédominance de la petite agriculture, des politiques publiques soutenant l'investissement privé et le développement territorial ainsi que la résurgence d'une pauvreté que l'on pensait encore récemment avoir quasi éliminée.

Pauvreté et développement territorial

Si le taux moyen de pauvreté a globalement régressé au cours des dernières décennies (on note cependant une hausse sensible depuis la révolution), cette baisse n'a pas toujours bénéficié aux régions à dominance rurale du Centre-Ouest et du Sud-Ouest qui ont vu s'accroître les écarts par rapport au reste du pays. Selon l'Institut National de la Statistique, le taux de pauvreté a baissé entre 2000 et 2010 de 15,4% à 9% en milieu urbain alors qu'en milieu rural, il est passé de 31,5% à 22,6%. En d'autres termes, le taux de pauvreté des campagnes est deux fois plus élevé que celui des villes. Ceci est en partie la conséquence d'une croissance des secteurs secondaire et tertiaire insuffisante pour absorber la croissance de la population active dont une partie se voit en conséquence obligée de travailler dans le secteur informel, secteur qui croît le plus vite en Tunisie.

La pauvreté résulte aussi de déséquilibres régionaux en matière d'infrastructures de base, auxquels s'ajoutent des contraintes qui entravent le développement du secteur agricole: faible productivité agricole, faible diversification des activités rurales non agricoles (donc peu d'emplois), difficulté d'accès aux services financiers de proximité, accès insuffisant aux services, faible valorisation des produits agricoles le long des chaînes de valeur et faiblesse organisationnelle des structures et institutions de base, manquant à la fois de formation et des appuis qui leur permettraient de se prendre en charge.

⁵ Le lecteur peut aisément trouver ces informations sur le site de l'Institut National de la Statistique et sur celui du Ministère de l'Agriculture, des Ressources Hydrauliques et de la Pêche. Plusieurs documents de projets agricoles financés par des bailleurs de fonds extérieurs (Banque Africaine de Développement - BAD, Fonds International de Développement Agricole - FIDA, Banque Mondiale) et d'autres agences (FAO notamment) en font aussi d'excellentes synthèses que l'on a en partie reprises ici, notamment celles du FIDA (note d'orientation stratégique) pour ce qui concerne l'analyse de la pauvreté et celle du secteur agricole.

Les ménages, notamment ceux à faible revenu, ont subi durant ces dernières années un certain nombre de 'contrecoups' liés à une certaine déstabilisation des marchés et à l'entrée en force de nouveaux acteurs commerciaux.

L'accroissement de la demande en matière de produits de base – tant en termes quantitatifs que qualitatifs – a provoqué une augmentation importante du prix de ces produits⁶. Sous l'effet de l'inflation, la plupart des familles ont souffert d'une détérioration de leur pouvoir d'achat et d'une baisse de leur niveau de vie et ont dû modifier leurs modes de consommation. La recherche de solutions a ainsi obligé de plus en plus de femmes à prendre un travail, souvent informel et précaire, et les salariés et fonctionnaires à prendre un deuxième emploi.

La détérioration du niveau de vie des Tunisiens a aussi été confirmée par l'Organisation Mondiale de la Santé et la FAO, qui indiquent que près de deux millions de Tunisiens sont actuellement en difficulté pour subvenir à leurs besoins alimentaires.

Prédominance de la petite agriculture et dimension socio-économique des coopératives

On compte actuellement environ 516.000 exploitations agricoles, avec une moyenne de 10,2 ha par exploitation, contre 471.000 exploitations avec une moyenne de 11 ha par exploitation en 1995. Ces moyennes cachent néanmoins d'importantes disparités. En effet, 53% des exploitations ne dépassent pas 5 ha et représentent seulement 9% des terres cultivées tandis que 3% des exploitations ont plus de 50 ha et gèrent quelque 37% des terres. L'élevage est pratiqué par 71 % des exploitants agricoles.

Une justification souvent avancée pour promouvoir la formation de coopératives est le fait que les petits agriculteurs ne peuvent pas accéder seuls à des marchés porteurs. A la lumière des informations réunies, cette hypothèse demande à être quelque peu nuancée. Une étude récente⁷ confirme que les petites exploitations sont loin de constituer un groupe homogène. Outre les différences – importantes - de contexte agro-écologique et de potentiel naturel (pluviométrie, irrigation), elles se distinguent par de nombreux autres facteurs: les dotations en facteurs de production; les choix stratégiques de production; le degré de pluriactivité ou de spécialisation; la performance (productivité). Selon la même étude, la dotation initiale en capital (terre, technique, humain, etc.) est apparemment déterminante pour la performance agricole.

On estime que seul un tiers de ces exploitations sont viables. Ceci est compatible avec les données macro-économiques qui situent le taux moyen

⁶ Par exemple, le prix d'un kg de viande rouge a augmenté de 12 DT en 2010 à 24 DT en 2015.

⁷ Mongi Sghaier: Typologie et analyse de la diversité des petites exploitations agricoles en Tunisie – FAO, Novembre 2016.

de pauvreté en Tunisie à 15,5%, soit environ 1,6 millions de Tunisiens vivant en dessous du seuil de pauvreté. Les enquêtes menées dans le cadre de cette étude soulèvent également cette question de la viabilité des exploitations adhérentes des coopératives, tant la faible capitalisation et la contrainte du financement sont omniprésentes dans les comptes-rendus d'interview.

Les arriérés agricoles (crédits échus et non payés) concernaient en 2013 environ 120.000 agriculteurs, soit 23% du nombre total d'exploitations. Environ 72% de ces agriculteurs sont de petits agriculteurs avec une dette inférieure à 4.000 DT⁸. Un producteur ayant des arriérés ne peut plus obtenir de crédits auprès du secteur financier. Pour financer sa campagne agricole, il doit emprunter auprès de fournisseurs d'intrants qui exigent des compensations, telles que la vente de la récolte à un prix inférieur à celui du marché. Alternativement, il peut se faire financer par des collecteurs («khaddaras») et vendre sa récolte sur pied et à moindre prix. Un nombre indéterminé de producteurs ont ainsi perdu leurs terres après un certain nombre d'années de crédit fournisseur.

Afin d'éviter une domiciliation des recettes en faveur des institutions financières créditrices, les producteurs endettés ne vendent plus aux structures officielles, mais à travers les circuits informels de commercialisation. Notons au passage que les coopératives sont encore perçues par beaucoup comme des structures officielles et qu'elles pâtissent du manque de fidélité des petits producteurs. Ces dynamiques n'affectent pas que le secteur agricole mais aussi celui de la pêche: dans la SMSP de Médenine-Zarzis, «les petits pêcheurs, bien qu'ils soient la majorité dans le secteur, n'adhèrent que très peu à la coopérative ou seulement d'une manière formelle, comme moyen d'obtenir des crédits de campagne. Pour cette catégorie, la coopérative est avant tout une société commerciale comme une autre qui vend des intrants et du carburant, et qui a les moyens qui peuvent leur permettre d'accéder au crédit auquel ils n'ont pas accès auprès des banques. La baisse du nombre d'adhérents, les impayés et les équilibres financiers précaires de la coopérative en sont le résultat.»⁹ On a là un exemple concret du rôle de quasi-protection sociale que peuvent jouer les coopératives, bien malgré elles. En effet, ce rôle, tel qu'il est interprété dans un contexte social souvent difficile, n'est pas prévu comme tel dans les statuts et entre directement en conflit avec les intérêts économiques de la coopérative.

Une large majorité de ces exploitations aurait donc une viabilité incertaine. De ce point de vue, on comprend mieux pourquoi le taux d'adhésion des producteurs aux coopératives est si faible. Ce constat a des implications immédiates concernant la formation et le fonctionnement des coopératives. La mutualisation des moyens qui est au cœur du projet coopératif suppose justement l'existence d'un surplus mobilisable au-delà du seuil de survie. La grande diversité

⁸ Centre d'Investissement de la FAO: Tunisie – Financement du secteur agricole, 2013, p. 91.

⁹ Source: conclusion du travail de terrain effectué auprès de la SMSP de Médenine.

des objectifs et des situations caractérisant les petites exploitations rend potentiellement difficile la prise de décision collective. Ces obstacles tendent à être sous-estimés alors que les divergences d'intérêts entre petites et grandes entreprises sont mieux reconnues et parfois même exagérées: par exemple, les approches de ciblage serré mises en œuvre dans certains projets de développement, pour bien intentionnées qu'elles soient (éviter l'accaparement par les élites), tendent, quoiqu'en disent leurs promoteurs, à rendre encore plus impossible le bon fonctionnement des coopératives.

L'offre de la politique agricole correspond-elle à la demande des producteurs?

Le secteur de l'agriculture et de la pêche, outre son rôle stratégique dans la sécurité alimentaire du pays, continue d'occuper une place importante dans l'économie tunisienne en générant près de 10% du Produit Intérieur Brut (PIB) et en contribuant activement à la création d'emplois (16% de l'emploi national) ainsi qu'à l'équilibre de la balance des paiements, à travers les exportations. Si la part de l'agriculture dans le revenu national a baissé sensiblement au cours des années à la faveur de la diversification et de la structuration de l'économie nationale, ce secteur représente encore souvent un pilier des économies des Gouvernorats et donc des politiques de développement territorial équilibré et de lutte contre la pauvreté. Il joue, en outre, un rôle majeur d'amortisseur social des crises, qu'elles soient dues aux aléas climatiques, aux fluctuations des marchés ou encore aux problèmes de sécurité.

Le solde de la balance commerciale «alimentaire» n'a que rarement été positif. Si la demande de viande (97%), de lait (100%), d'huile d'olive (100%) et de fruits et légumes (100%) est couverte, celle des céréales, dont la production est tributaire des conditions climatiques, du sucre et des huiles végétales est loin d'être satisfaite. Les céréales représentent 16% des dépenses alimentaires du ménage moyen, un taux qui monte à 30% pour les couches de la population à faible revenu.

Le plan quinquennal 2016-2020 de développement fixe au secteur agricole l'objectif d'accroître sa contribution à l'économie nationale et à la sécurité alimentaire en améliorant sa compétitivité et en regagnant son attractivité pour les investissements privés. Bien qu'en continuité avec les plans précédents, il révèle par son ampleur et ses motivations une prise de conscience nouvelle de l'importance du secteur agricole et de ses effets d'entraînement sur les autres secteurs de l'économie. Ses objectifs principaux répondent à un double impératif de durabilité – entendue au sens large de durabilité économique, sociale et environnementale - et de compétitivité sur des marchés toujours plus ouverts:

- Développement durable des ressources naturelles et des énergies renouvelables;

- Adaptation des systèmes de production aux effets du changement climatique;
- Prise en compte de l'aspect foncier - meilleure exploitation des terres domaniales/collectives;
- Développement des filières pour le marché intérieur et à l'exportation (produits à avantages comparatifs et répondant aux normes internationales);
- Amélioration de la compétitivité, de la durabilité et de la productivité du secteur agricole - programme de mise à niveau de 20.000 exploitations agricoles;
- Révision de la législation et des procédures d'accompagnement du secteur privé pour encourager l'investissement et favoriser l'accès des agriculteurs au crédit;
- Renforcement des capacités des structures d'encadrement paysannes;
- Activation du fonds de calamités et révision des procédures relatives à l'assurance agricole;
- Mise en place d'un plan national de recherche-développement et réforme des structures de formation et de l'enseignement agricole pour mieux servir les besoins du marché du travail.

Pour ce qui concerne le secteur de la pêche, on note qu'une des spécificités de cette filière réside dans le caractère mobile, fluctuant et public de la ressource halieutique. Le poisson ne connaît pas de frontières, ce qui rend la coordination de l'effort de pêche d'autant plus difficile dans les régions du Sud qu'il y a des problèmes de sécurité à la frontière avec la Libye.

Depuis une douzaine d'années, l'aquaculture s'est beaucoup développée en Tunisie, concurrençant fortement les produits de la mer, beaucoup plus chers, et tendant à faire baisser les prix du marché. Prises en tenaille entre des prix du marché plus bas, des coûts de production en croissance rapide et une raréfaction de la ressource, les pêcheries marines sont en crise. Ce secteur résiste encore, mais on peut constater partout les signes d'un renouvellement de génération insuffisant.

Lors des enquêtes sur le terrain, les attentes des producteurs, quelle que soit la filière, se sont focalisées invariablement sur cinq grandes demandes qui, étant complémentaires, sont à traiter comme un tout par toute politique sectorielle, y compris en ce qui concerne la promotion des coopératives agricoles:

- Accès aux intrants de qualité (y compris l'information) à des prix raisonnables pour améliorer la productivité, réduire les coûts de production et ainsi améliorer la rentabilité de leurs opérations;
- Accès au crédit, que ce soit pour financer la campagne, pour l'amélioration des infrastructures et équipements à la ferme et pour d'autres améliorations

ou innovations technologiques. Dans certains cas, la demande est aussi de pouvoir préfinancer la collecte et la vente du produit;

- Pouvoir écouler leurs produits de manière régulière, fiable et au meilleur prix, et pouvoir récupérer ainsi sur la marge des intermédiaires;
- Sécurité et réduction de la vulnérabilité aux chocs: être préparés à mieux gérer les fortes fluctuations des prix sur le marché et les autres crises, liées par exemple aux maladies affectant les hommes, les plantes ou les animaux (assurances);
- Enfin, une demande générale de bien-être ou de mieux-être: diversification et amélioration des revenus, accès aux emplois salariés dans le secteur formel et assurer un avenir à la nouvelle génération et si possible une relève dans leur champ d'activité;

Au premier abord, on constate qu'il y a une certaine correspondance générale entre l'offre de politiques et la demande des producteurs mais qu'il y manque au moins une dimension importante, à savoir une politique des revenus. Beaucoup dépendra aussi de la qualité de conception et d'exécution des programmes qui viendront soutenir ces objectifs ainsi que de l'adéquation quantitative entre offre et demande. Le Tableau 1 établit une correspondance entre les attentes exprimées par les producteurs adhérant à des coopératives et l'offre de politiques sectorielles.

Tableau 1: Correspondance entre les attentes exprimées par les producteurs adhérant à des coopératives et l'offre de politiques sectorielles

Attentes exprimées par les producteurs	Instruments de politique correspondants
Accès aux intrants de qualité et à bon prix	Programme de mise à niveau des exploitations agricoles
Accès au crédit (CT, LT)	Révision de la législation et des procédures d'accompagnement du secteur privé pour encourager l'investissement et favoriser l'accès des agriculteurs au crédit
Ecoulement fiable et rémunérateur des produits	Développement des filières pour le marché intérieur et à l'exportation (produits à avantages comparatifs et répondant aux normes internationales)
Réduction de la vulnérabilité aux chocs de toute nature	Adaptation des systèmes de production aux effets du changement climatique Activation du fonds de calamités et révision des procédures relatives à l'assurance agricole
Revenu, mieux-être et perspectives d'avenir	Aucun instrument spécifique

Source: élaboré par les auteurs.

Défis et opportunités de la transformation agricole

Dans la Tunisie rurale d'aujourd'hui, l'agriculture reste importante mais elle n'est plus nécessairement la principale source de revenus des familles exploitantes. S'il ne remet pas en cause l'opportunité de promouvoir le mouvement coopératif dans l'agriculture, ce constat n'en interpelle pas moins les décideurs politiques et les organisations professionnelles sur leur objectifs, stratégies et modes d'intervention: faut-il subordonner l'adhésion aux coopératives à la viabilité des exploitations agricoles (quand elles n'en sont pas exclues *de facto*)? Les coopératives de production pour les petits agriculteurs (consolidation de tous leurs moyens de production et gestion en commun) seraient-elles une solution efficace et acceptable? Faut-il favoriser la constitution d'un grand nombre de coopératives de petite taille mais homogènes plutôt qu'un petit nombre de grandes coopératives? Quel serait l'intérêt de dynamiser les politiques foncières pour relancer la structuration et l'organisation du monde rural?

De même, si les coopératives sont de fait un canal informel de protection sociale, pourquoi ne pas le reconnaître formellement et mettre en place les outils et financements nécessaires en partenariat avec les structures spécialisées de l'Etat, qui viseraient à garantir un équilibre entre dimension sociale et dimension économique des coopératives? Les coopératives agricoles, du fait même de cette caractérisation sectorielle de leur activité, peinent à trouver un équilibre entre leurs fonctions sociales et économiques et ce, paradoxalement, au moment même où le Gouvernement décuple ses programmes sociaux et de lutte contre la pauvreté. La promulgation de la loi sur l'économie sociale et solidaire serait une opportunité à saisir pour avancer des réponses collectives à ces questionnements et paradoxes.

Deux Tunisiens sur trois vivent aujourd'hui en ville. Leurs intérêts sont objectivement majoritaires dans le pays et la forte capacité des citoyens à s'organiser pour les défendre fait partie du vécu quotidien des citoyens. Il en résulte une pression permanente sur les politiques publiques conduisant trop souvent à des arbitrages (importations, prix à la consommation, etc.) qui se font au détriment des producteurs, moins bien organisés (plus dispersés, moins nombreux et avec des intérêts plus hétérogènes).

Sans interlocuteurs organisés, il n'y aura pas de dialogue entre acteurs des filières et entre ceux-ci et les pouvoirs publics pour un partage équitable de la valeur ajoutée, le respect des normes et réglementations et la définition des priorités stratégiques pour l'investissement public et privé. Faute de pouvoir vivre de leur agriculture, les exploitants (et leurs enfants surtout) quittent le secteur ou s'en désinvestissent à un coût pour la collectivité dont l'actualité rappelle quotidiennement la triste et dure réalité.

Le grand mouvement d'adhésion aux coopératives, que le Gouvernement et les partenaires au développement appellent de leurs vœux, ne se réalisera que

si celles-ci ont la maîtrise entière sur les adhésions et si elles peuvent fournir à leur membres une panoplie de services compétitifs par rapport aux opérateurs privés, notamment des services intégrés de financement, d'approvisionnement, de collecte et commercialisation des produits. Il est difficile de concevoir comment de telles coopératives pourraient émerger et prospérer en l'absence d'un environnement porteur.

Dans ce chapitre, quelques-uns des éléments constitutifs d'un tel environnement ont été abordés: un engagement positif des élites paysannes dans ce mouvement, dont elles ont vocation à prendre le leadership; un investissement public délibéré dans la petite agriculture familiale; et la promotion de la dimension sociale et d'utilité publique des coopératives au côté de leur dimension économique. A ces conditions, un mouvement coopératif libéré des carcans sectoriels pourrait faire levier pour préserver les chances d'une fraction encore viable de la petite agriculture et ralentir ainsi la désertification sociale du monde rural. Encore faut-il que le politique (Gouvernement et organisations) en fasse le choix explicite et puisse entraîner derrière ce choix une large majorité d'intérêts et de volontés. C'est là tout l'enjeu que représente l'option de l'économie sociale et solidaire vers laquelle le Gouvernement semble s'orienter et qui sera discuté au chapitre 4 au titre des modifications apportées au cadre juridique des coopératives.

■■■■■ Chapitre 3 – Entre tutelle et partenariat

Dans les chapitres précédents, on a mis en relief certains des enjeux actuels de la transformation agricole et rurale et le besoin de renouveler la vision du rôle des coopératives qu'en ont les acteurs les plus directement concernés. Dans ce chapitre, nous approfondissons l'analyse par un retour sur l'histoire mouvementée des coopératives de l'époque coloniale à aujourd'hui. La dernière section du chapitre dresse un panorama de la diversité des visions portées aujourd'hui sur le secteur coopératif par les différents acteurs.

Ce chapitre prend appui sur plusieurs sources et en particulier, pour ce qui concerne l'évolution générale du pays en longue période, sur l'excellente rétrospective historique publiée par l'Union Tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat (UTICA) à l'occasion de son 70^{ème} anniversaire. De nombreux emprunts sont également faits aux analyses effectuées par l'équipe chargée de l'évaluation terminale des projets financés par le FIDA dans la région de Sidi Bouzid, que l'auteur principal de ce rapport avait dirigée en 1995-1996 en tandem avec Grigori Lazarev, expert indépendant. Enfin, l'analyse sur les différentes perspectives et visions actuelles concernant les coopératives provient directement de l'information produite par les travaux de terrain conduits par l'équipe chargée de l'étude.

La période coloniale (1881-1956)

Les 75 ans de l'époque coloniale (protectorat français de 1881 à 1956) ont durablement orienté et structuré l'économie du pays et ses échanges avec l'extérieur. Il en est ainsi par exemple de la forte concentration de l'infrastructure, de l'activité et des équipements collectifs sur le littoral qui marque encore aujourd'hui le paysage économique tunisien. Cette période a connu deux phases: la première et la plus longue (1881 à 1949), pendant laquelle l'agriculture et l'industrie minière ont été le foyer privilégié de l'investissement français en Tunisie; l'industrie de transformation des produits agricoles n'y a touché que trois grandes cultures: les céréales, les vignes et les olives; la seconde (1949-1956), après-guerre, caractérisée par une forte poussée de l'investissement industriel et commercial. Entre 1947 et 1952, le secteur industriel a accaparé 77% des capitaux investis, contre 15% au secteur commercial et seulement 8% à l'agriculture. Ces investissements ont été financés presque exclusivement par la métropole (87%).

Le rôle de l'État, à travers l'investissement public, était de financer les grandes infrastructures (énergie, routes, écoles, équipements sanitaires, barrages et grands chantiers) pour permettre l'extension de l'initiative privée et l'attraction de capitaux étrangers dans le pays. Il consistait également en la mise en place

d'un cadre juridique favorable au capital industriel et d'un régime douanier facilitant l'importation des matières premières industrielles nécessaires aux entreprises étrangères installées dans le pays.

À l'aube de l'Indépendance, le pays hérite donc d'une économie dualiste peu intégrée (géographiquement, économiquement et socialement), fortement dépendante du marché français, ainsi que d'un déséquilibre marqué entre les besoins d'une population en forte croissance et les moyens disponibles (pénurie des capitaux, faible croissance économique, manque de cadres formés).

L'expérience socialiste (1961-1969)

La décennie suivant l'Indépendance voit un changement radical de la politique économique avec l'installation de l'État et du parti dominant dans un rôle fortement dirigiste. Ce fut la décennie de la nationalisation des terres possédées par les colons (1964), de la constitution de 300 fermes coopératives d'État, du lancement d'un grand nombre de projets industriels et d'infrastructure, du blocage des salaires et de la mobilisation forcée de l'épargne.

Du point de vue des responsables, le développement de l'agriculture devait entraîner l'évolution de toute l'économie et permettre de ravitailler les centres urbains, de résorber le sous-emploi et de rétablir l'équilibre commercial. Les nombreuses contraintes naturelles et structurelles au développement agricole (pluviométrie, substitution des vignobles et autres cultures d'exportation, mode d'exploitation des terres) justifiaient aux yeux des décideurs une vigoureuse intervention publique avec notamment l'instauration du système de coopératives et la nationalisation des terres en 1964 pour construire le socialisme agricole. Le ministre Ben Salah, figure de proue de ce tournant idéologique, estimait alors, dans une approche d'inspiration marxiste typique de l'époque, que «l'individu ou le citoyen, pas plus que la collectivité ou le peuple, ne se réforme que dans le cadre d'une révolution profonde des structures économiques, car c'est sur elles que la société repose en dernière analyse».¹⁰ À ceux qui pouvaient prôner la liberté d'initiative individuelle comme moteur du changement était opposée une vision plongeant ses racines dans les conditions de la lutte pour l'indépendance, selon laquelle seule l'action collective était efficace et où le capital privé, associé historiquement à la domination étrangère, serait mis au service de la collectivité.

Cette période a elle aussi marqué durablement les mentalités. Elle est donc particulièrement importante pour l'appréhension du mouvement coopératif en Tunisie. Elle voit naître une expérience collectiviste traumatisante pour le monde rural. Cette expérience a connu trois temps: une phase expérimentale (1962-1963), durant laquelle le système coopératif a concerné les propriétés d'une

¹⁰ A. Ben Salah, 1963, cité par la « Tunisie Economique », 2017.

taille variant entre 5 et 10 ha et ne couvrait pas toutes les régions; une seconde phase (1964-1968), de récupération de l'ensemble des terres coloniales; le système coopératif est alors étendu progressivement à toutes les régions; enfin, au cours de la troisième phase, à partir de 1968, on assiste à l'échec de l'expérience collectiviste et à son abandon officiel face aux mauvaises récoltes successives, aux salaires ridiculement bas des ouvriers et aux contrecoups des excès de l'autoritarisme bureaucratique.

Au nord du pays, où l'impact de la collectivisation fut le plus fort, les unités coopératives de production (UCP) agricoles furent formées à partir des terres des colons avec lesquelles furent groupées, de gré ou de force, toutes les terres paysannes. A leur apogée en 1969, on comptait 1.592 UCP occupant 3.800.000 ha et regroupant 295.414 agriculteurs.

Plus au sud, dans les steppes de la Tunisie centrale, «l'expansion de l'arboriculture, et principalement celle de l'oléiculture, a été induite par l'Etat, malgré les réticences initiales des pasteurs-céréaliculteurs. Elle a constitué le premier acte du long et lent processus de restructuration de l'économie régionale. Habib Attia rappelle que cette expansion fut voulue en accord avec un dessein politique bien défini: la reconquête de l'espace steppique par l'olivier, initiée par la colonisation et étendue à l'ensemble des steppes dès le lendemain de l'Indépendance, concrétise dans l'espace la volonté de l'Etat de substituer à la société tribale et pastorale moribonde, synonyme d'anarchie, une société paysanne sédentaire, conforme aux aspirations de construction d'un Etat moderne.»¹¹

L'évaluation des projets de Sidi Bouzid, ayant pris une perspective à très long terme, fournit une source précieuse pour comprendre les dynamiques de transformation des régions de la Tunisie centrale; quelques paragraphes en sont ici reproduits *in extenso*: «L'expansion de l'agriculture fut soutenue par un ensemble convergent de mesures: loi de 1957 conditionnant l'accèsion à la propriété privée à la plantation des terres appropriables; création d'Offices régionaux de mise en valeur, relayée en 1962 par la généralisation des coopératives de polyculture; lancement, du milieu des années 60 jusqu'au milieu des années 70, du vaste programme du Programme Alimentaire Mondiale (PAM) dans le but d'assurer l'extension et l'entretien des plantations; mise en œuvre du Programme d'Appui à la Plantation Fruitière (PAAF) financé par le Fonds Spécial pour le Développement de l'Agriculture (FOSDA), afin de relayer le programme du PAM.

Lors du lancement des premiers programmes, les exploitants, récemment sédentarisés, n'accueillirent que très progressivement l'introduction de l'arboriculture. Leur premier réflexe fut celui de la méfiance, l'exemple de

¹¹ Evaluation des projets de Sidi Bouzid en irrigué et en sec, FIDA - Bureau de l'Evaluation, 1995.

la colonisation leur ayant fait craindre que les plantations n'entraînent une appropriation de leurs terres par l'État. Ils furent cependant convaincus par les diverses aides apportées par l'État pour les travaux de plantation et d'entretien, notamment sous forme de vivres du PAM. Les «coopératives du PAM», qui ont en grande partie disparu, n'eurent pour fonction principale que la distribution de ces aides.»¹²

Ainsi donc, la supposée coexistence harmonieuse des trois secteurs, privé, public et coopératif a laissé place à une hégémonie peu efficace de l'État et du système coopératif. Tout un pan de la paysannerie s'est trouvé pratiquement ruiné et sacrifié à des objectifs productivistes imposés. La grave crise qui s'en est suivie a conduit à un revirement total des politiques économiques. A posteriori, on peut dire que le mouvement coopératif n'a survécu au désastre de la collectivisation que grâce au PAM qui a pu faire vivre l'idée de coopération et favoriser la création de coopératives de services agricoles au cours de la décennie suivante.

Capitalisme à petites doses (1970-1981)

Durant les années 1970 jusqu'au milieu des années 1980, la Tunisie se réoriente vers l'économie de marché et s'ouvre à l'investissement privé. La priorité est donnée aux industries exportatrices et intensives en main d'œuvre. En réalité, le retour à une économie de marché est moins marqué qu'annoncé: la Tunisie maintient largement le subventionnement de certains prix, le secteur financier est entièrement géré par le Gouvernement et l'économie est protégée par des droits de douane très élevés et des restrictions d'importation. Dans ce contexte de relance économique, le secteur public demeure dominant mais recule tandis qu'une dissociation voit progressivement le jour entre des secteurs ouverts à une dose de concurrence extérieure et ceux destinés au marché intérieur qui bénéficient de rentes de situation.

Dans le secteur agricole, l'investissement privé est pratiquement découragé et l'évolution des niveaux de vie, du fait de la politique défavorable des prix, décourage le maintien des populations rurales sur leurs terres. «La politique conduite par les pouvoirs publics fut essentiellement motivée par un souci d'aide sociale. Tel fut le sens des chantiers nationaux de lutte contre le chômage, des programmes de plantation arboricole pendant la période des coopératives puis avec l'assistance alimentaire du PAM, des investissements publics dans l'irrigation. Les années 1970 sont aussi caractérisées par le démarrage des programmes de développement rural (PDR) qui sont renforcés dans les années 1980 pour devenir des programmes de développement rural intégrés (PDRI). Les commissariats au développement régional sont créés pour pallier, au moins partiellement, un déséquilibre régional croissant. Des

¹² *Ibid.*

incitations spécifiques au secteur privé visent à favoriser une orientation des investissements vers les régions de l'intérieur du pays.»¹³

Le temps des ajustements structurels (1982-1987)

Au début des années 1980, le pays est en crise. La Tunisie, trop dépendante des recettes pétrolières, est pénalisée en outre par son endettement extérieur, grevant les finances publiques qui assuraient jusque-là le subventionnement des prix aux consommateurs. De plus, elle n'a pas une base productive suffisante pour absorber le surplus de travailleurs et exporter une gamme de produits diversifiée et compétitive. Le manque d'investissement de l'État dans les infrastructures entrave également la croissance et dissuade les investisseurs privés.

C'est pourquoi dès 1982 le VI^e plan de développement économique et social (1982-1986) est conçu pour introduire les ajustements économiques nécessaires. La dette extérieure et la balance des paiements sont sévèrement contrôlées, l'investissement public réduit et la consommation soumise à des mesures restrictives par un gel des salaires et des restrictions supplémentaires à l'importation. Cependant, la croissance ne démarre pas et reste sous les 3%. En outre, entre 1985 et 1986, le prix du pétrole baisse, une série de sécheresses frappe le pays et le salaire des travailleurs diminue. En 1986, la Tunisie connaît sa première année de croissance négative depuis l'Indépendance. Les agitations sociales augmentent de façon dramatique pendant cette période. En 1986, le Gouvernement signe un accord avec le Fonds Monétaire International (FMI) sur la mise en place d'un programme d'ajustement structurel, dont l'un des objectifs est la privatisation de certains services publics. Cette période se termine avec la déposition, en novembre 1987, du «Président à vie» et artisan de l'Indépendance, Habib Bourguiba, et la prise de pouvoir de Zine el Abidine Ben Ali.

Une prestation d'assistance technique¹⁴ commissionnée en 2008 par la Banque mondiale conjointement avec la Direction Générale des Financements, de l'Investissement et des Organisations Professionnelles (DGFIOP) du Ministère de l'Agriculture, des Ressources Hydrauliques et de la Pêche, décrit comment le désengagement de l'État a pu favoriser une reprise des coopératives au milieu des années 1980: «Les coopératives reprennent timidement au milieu des années 80, mais ne connaissent une expansion significative qu'avec le désengagement de l'État de la collecte primaire du lait au début des années 90. Pour accompagner ce désengagement et assurer la continuité dans le fonctionnement et le développement de la filière, l'État a accordé divers avantages aux nouvelles coopératives laitières (cession de centres de collecte

¹³ *Ibid.*

¹⁴ M. Zghidi, Prestation de capitalisation des missions d'assistance technique aux organisations professionnelles – Rapport de synthèse, Juin 2008.

publics avec leur équipement, facilités de paiement pour l'acquisition de nouveaux équipements, appui technique). A la fin des années 90, la même approche a été mise en œuvre pour la fourniture d'intrants aux pêcheurs par la transformation d'organismes parapublics (les comptoirs de pêche) en coopératives, pour l'exploitation de chambres froides implantées par les offices régionaux liquidés en 1989, et pour l'approvisionnement des aviculteurs avec, dans ce dernier cas, des coopératives à vocation régionale du fait de la spécificité de l'activité.»

Libéralisation de l'économie (1987-1995)

A partir de 1987 et la mise en place du nouveau régime, on peut dire que le secteur privé est véritablement la locomotive de l'économie. De 1987 à 1993, on assiste à une transition vers une économie de marché ajustée où le système des prix et non les décisions bureaucratiques déterminent progressivement l'allocation des ressources entre les différentes activités. Les réformes visent à éliminer toutes sortes d'entraves à l'initiative privée à la faveur d'une métamorphose mondiale caractérisée par une plus grande ouverture des économies nationales sur l'extérieur. La capacité du secteur privé à prendre la relève de l'État dans des activités spécifiques détermine le rythme du désengagement de celui-ci.

La privatisation se traduit par la vente de petites et moyennes entreprises à des acheteurs tunisiens dans des secteurs comme le tourisme, les textiles, l'agroalimentaire et la pêche. Ayant adhéré à l'Organisation Mondiale du Commerce en 1995, la Tunisie doit alors développer la compétitivité de ses produits pour développer ses exportations. Un accord d'association signé avec l'Union Européenne le 17 juillet 1995 organise le démantèlement progressif des barrières douanières.

Comme vu plus haut, les coopératives ont connu un renouveau vers la fin des années 1980 à la faveur du plan laitier qui a stimulé la création de coopératives de collecte de lait en partenariat avec l'Office de l'Elevage et des Pâturages (OEP). Pour permettre une collecte efficace du lait jusqu'auprès des plus petits producteurs, il fallait installer un réseau dense de centres de collecte. L'organisation des éleveurs concernés en coopératives, greffées sur ces centres de collecte, fut ainsi le fer de lance de la politique laitière. Le nombre de centres de collecte, qu'ils soient gérés par des coopératives ou des privés, est passé de 86 en 1990 à 248 en 1998, la production ainsi collectée passant de 20% à 50% de la production laitière totale. Les coopératives/centres de collecte ont donc joué un rôle capital dans le développement de la production laitière nationale en permettant l'intégration des petits producteurs qui contribuent majoritairement à l'approvisionnement des villes au sein de cette filière. Leur exemple a en outre inspiré la formation de coopératives dans d'autres filières qui ont eu, on le verra, des résultats plus mitigés.

A l'intérieur du pays, des «pré-coopératives» du type de celles créées, dans les années 70, par le PAM pour canaliser les aides à la plantation arboricole, ou des coopératives de services sont créées à l'initiative de l'Etat pour soutenir les projets de développement. Les coopératives «nouvelle formule», créées dans le contexte de la libéralisation économique, ont été conçues sur la base d'une adhésion volontaire et sur celle d'une complète autonomie commerciale. L'Etat, qui a soutenu leur constitution, a essayé de limiter son rôle à celui d'un formateur et d'un conseiller. Contrairement aux extensions territoriales massives du passé, les nouvelles coopératives se développent lentement mais beaucoup plus sûrement.»¹⁵ Il existait en 1995 quelque 200 coopératives regroupant plus de 40.000 agriculteurs.

Un nouveau mot d'ordre: compétitivité et mise à niveau (1995-2010)

Dans les années suivantes jusqu'à la révolution de 2011, l'effort est axé sur le renforcement de l'efficacité des mesures et réformes déjà engagées et l'intensification de leur rythme par la poursuite de l'ouverture de l'économie sur l'extérieur, l'adaptation de la politique des prix, du commerce intérieur et de la compensation, outre la consolidation de la réforme fiscale, la poursuite de la réforme du système financier et l'accélération du programme de privatisations.

La politique d'ouverture a permis une reprise durable de la croissance économique, donnant un coup de fouet aux investissements directs étrangers, mais elle a contribué dans le même temps à déstructurer le tissu économique, divisé entre les secteurs concurrentiels et ouverts vers l'extérieur, d'une part, et, d'autre part, les secteurs fragilisés par un processus d'ouverture auquel ils n'ont pas été préparés.

Le chômage reste élevé, estimé entre 13% et 20% selon les sources. Fait nouveau, il ne touche plus seulement les populations les plus vulnérables: le taux de chômage des diplômés de l'enseignement supérieur, qui était de 4% en 1997, atteint 20%. Le chômage persistant et les difficultés liées à la lente restructuration de l'État laissent une grande partie de la population rurale en marge du développement économique. L'essentiel de l'effort de protection sociale est pris en charge tant bien que mal par les réseaux familiaux et communautaires traditionnels. En réponse, et après une longue période dans laquelle les structures coopératives n'étaient pas au centre de l'attention, le programme coopératif est réactivé en 2005 avec la création des sociétés mutuelles de services agricoles (SMSA).

¹⁵ Evaluation des projets de Sidi Bouzid en irrigué et en sec, FIDA - Bureau de l'Evaluation, 1995.

Transition politique et économique (2011-2017)

La révolution de la dignité, comme elle est souvent désignée par les tunisiens, a ouvert une période d'espairs et d'incertitudes à la fois. Les événements sociopolitiques du 14 janvier 2011 ainsi que la contestation sociale qui les a suivis ont démontré l'urgence d'apporter des réponses aux problèmes du chômage, particulièrement celui des jeunes, et des disparités régionales, ainsi qu'aux questions de bonne gouvernance et des droits de l'homme.

Les attentes et les défis sont sans commune mesure avec les capacités d'y répondre. Les revendications populaires qui ont été au cœur de la révolution vont en grandissant. Le Gouvernement de transition a adopté, en avril 2011, d'urgentes mesures économiques et sociales ciblant cinq domaines de priorité absolue, à savoir: la sécurité, l'emploi, la relance des entreprises, la réalisation de projets d'infrastructures pour stimuler l'investissement, une réallocation significative des dépenses en faveur des régions prioritaires ainsi que des actions sociales. Le Gouvernement intérimaire a également entamé une révision du cadre réglementaire relatif à la microfinance et au capital d'investissement, vu leur impact direct et tangible sur la création d'emplois et la promotion des PME, plus particulièrement dans les zones rurales.

Une nouvelle stratégie de développement régional a aussi été élaborée. Elle s'est inspirée d'une vision à trois dimensions. La première est celle de la mise à niveau des régions en retard par la réduction des inégalités socio-économiques. La deuxième dimension consiste à relier les zones en retard aux zones avancées afin d'exploiter les effets d'entraînement et de diffusion exercés par les agglomérations. La troisième, enfin, correspond à l'insertion de toutes les régions dans l'économie mondiale de manière à les inscrire dans une perspective de développement dynamique et durable. Cette vision repose sur une nouvelle gouvernance locale sans laquelle aucun progrès n'est possible et se fonde sur la représentativité et la légitimité démocratiques des assemblées locales et sur la participation des citoyens, de la société civile et du secteur privé au débat public et aux affaires régionales.

La mise en place d'un régime démocratique en Tunisie est à juste titre citée en exemple comme une réussite remarquable dans le contexte régional, mais il s'avère difficile pour le pays de forger les consensus politiques nécessaires pour engager de profondes réformes et les conduire dans la durée. La pauvreté augmente ainsi que l'instabilité politique intérieure et aux frontières. Les menaces sur la sécurité et l'endettement réduisent ultérieurement les marges de manœuvre du Gouvernement. Le changement est lent, la qualité des services et l'état des infrastructures se dégrade et l'enthousiasme des débuts fait peu à peu place au pessimisme.

A partir de 2012, à l'occasion de l'année internationale des coopératives, une nouvelle impulsion au mouvement coopératif est donnée par les organisations

internationales (Organisation Internationale du Travail (OIT) et FAO) à travers des actions de sensibilisation et d'appui revêtant un caractère pilote. Une centaine de nouvelles SMSA sont créées dans la foulée. Cependant, le taux d'adhésion rapporté au nombre total d'exploitations agricoles demeure très bas (6%) encore aujourd'hui. En outre, une majorité des SMSA existantes sont en difficulté ou en arrêt d'activité.

Dans le cadre de cette étude, nous n'avons pu identifier, sur un total d'environ 200 SMSA constituées depuis au moins 3 années, que 15 SMSA de base satisfaisant à des critères de réussite simples. Autrement dit, 90% des coopératives sont en situation d'échec. Celles qui fonctionnent sont concentrées dans la filière laitière. Les principales autres filières dans lesquelles les coopératives ont une activité quelque peu significative sont celles des fruits et légumes, du vin, de l'huile d'olive, des volailles et de la pêche.

La réalité sur le terrain est toutefois plus encourageante qu'il n'y paraît au vu du bilan qui précède. Il y a en effet des coopératives qui marchent bien et de nombreuses initiatives locales se développent à la faveur d'un climat et d'une gouvernance améliorés. Les coopératives répondent à des besoins bien concrets et certaines réussissent, contre vents et marées, à servir leurs membres et à dégager des bénéfices. Des paysans dans toutes les régions du pays démontrent tous les jours qu'ils savent travailler ensemble. Nous examinerons au chapitre 5 les facteurs déterminants du succès de ces coopératives agricoles.

A quelques exceptions notables, comme celle des Vignerons de Carthage (Union Centrale des Coopératives Viticoles - UCCV), les coopératives centrales sont quant à elles paralysées par un endettement estimé à 400 millions DT, dont la moitié est due à l'accumulation des intérêts bancaires. Pris en étau entre la concurrence du privé et la tutelle publique, ce segment historique du secteur coopératif est moribond. Le débat politique est vif sur les solutions à apporter: privatiser ou réformer en profondeur? Pour l'instant, les forces en présence se neutralisent réciproquement et aucune solution ne semble pouvoir émerger.

Quel rôle pour les coopératives agricoles aujourd'hui?

Ayant montré dans ce qui précède à quel point l'héritage du passé pèse encore sur le destin des coopératives, il est nécessaire, au terme de ce chapitre, de rendre compte également des réalités actuelles. Après la révolution et les dynamiques qu'elle a enclenchées, des changements en profondeur sont perceptibles dans les attitudes et comportements des acteurs. Quelles conceptions des coopératives et de leur raison d'être ont aujourd'hui les principaux intéressés? Et peut-on distinguer dans la multiplicité des points de vue quelques convergences fondamentales sur lesquelles on pourrait fonder les politiques d'investissement à l'avenir?

Les entretiens avec les membres des coopératives, les acteurs des filières et les représentants des organisations professionnelles ou encore de l'administration révèlent une grande richesse de points de vue concernant le rôle et la raison d'être des coopératives aujourd'hui. Ces visions sont importantes en ce qu'elles analysent les défis dans des termes qui préparent aux solutions envisagées ou envisageables par ceux qui les portent. Pour la simplicité de l'exposé, le matériel recueilli a été classé en cinq familles de vision:

- Culturelle: faisant appel à la culture et aux valeurs (ou à leur absence);
- Analytique: émanant de l'observateur externe bien informé;
- Stratégique: focalisée sur les résultats recherchés par les coopératives;
- Fonctionnelle: focalisée sur les services que les coopératives sont censées fournir;
- Vision complexe: combinant plusieurs optiques parmi celles qui précèdent.

La **vision culturelle** met donc l'accent sur les valeurs. Les différents interlocuteurs ont ainsi pu exprimer une palette de jugements et d'attitudes vis-à-vis des coopératives, comme la méfiance ou la dénonciation de l'opportunisme et de l'individualisme, qui seraient les obstacles prépondérants au bon fonctionnement des coopératives. D'autres soulignent la nécessité d'apprendre à travailler ensemble. Ainsi, A. Mahjoub (copropriétaire de moulins à huile et aussi psychosociologue à l'Université de Tunis) estime que le traumatisme de la collectivisation a laissé des séquelles encore visibles aujourd'hui dans les attitudes vis-à-vis des coopératives. Pour certains ruraux – ceux dont les parents ont tout perdu – la coopérative est le mal absolu qu'il faut éviter absolument; d'autres, généralement d'anciens ouvriers devenus bénéficiaires par la volonté de l'Etat, ont développé une attitude de dépendance, de réclamation ou même de prédation vis-à-vis de l'Etat nourricier. «Le concept d'association qui suppose une répartition des coûts et des gains pour une opération précise à court terme semble mieux correspondre aux mentalités que le concept de coopération qui suppose une mutualisation des moyens à long terme».

La vision du Directeur Général de l'Agence de Promotion des Investissements Agricoles (APIA) appartient également à cette première catégorie: «Il faut dépasser une culture individualiste.» Il souligne également qu'il n'y a pas vraiment de vision de l'Etat concernant le rôle des coopératives agricoles qui font face, seules, aux rapports de force et intérêts qui s'expriment sur le terrain. Il n'y aurait pas non plus de vision au niveau des adhérents de base des coopératives et de réponse claire à la question: qu'est-ce que cela va nous apporter de travailler ensemble? Dans ce même ordre d'idées, on mettra également la conception du Président du Syndicat des Agriculteurs de Tunisie (SYNAGRI), pour qui la valeur de la coopérative réside dans le fait de réunir des potentialités pour travailler et se développer ensemble: «Le développement,

c'est avant tout du travail de paysan à paysan et il faut donc encourager les échanges entre paysans.»

Les observateurs porteurs de **visions analytiques** ont généralement exprimé un certain scepticisme concernant la viabilité incertaine des SMSA ou encore le fait qu'elles fonctionnaient plus comme des sociétés que comme des coopératives.

Lorsque l'on s'adresse directement aux membres des coopératives ou à ceux qui travaillent à leur contact, on recueille des visions qui s'expriment soit dans le registre des résultats recherchés soit dans celui des fonctions remplies par les coopératives.

Les résultats (**vision stratégique**) les plus fréquemment mentionnés sont de gagner plus, valoriser le produit, partager équitablement la valeur ajoutée et accéder aux aides publiques. Pour Ali Klebi, fondateur et Président-Directeur-Général de l'usine Vitalait à Mahdia, la raison d'être de la coopérative est de «travailler ensemble pour gagner plus. Les petits agriculteurs ont plus à gagner à travailler ensemble que seuls, à condition d'avoir un leadership sérieux et compétent.» **Allant plus loin, il élabore les contours de sa stratégie gagnant-gagnant:** dans une situation où les petits agriculteurs forment la grande majorité des producteurs, «les coopératives facilitent l'écoulement du lait pour le producteur, tout en réduisant le coût de la logistique d'approvisionnement de l'usine de transformation. En aidant les adhérents des coopératives à mieux produire, l'usine s'assure de la pérennité de l'activité laitière et du maintien ou du développement de sa part de marché.»

Dans ce même ordre d'idées, on peut ranger la vision du Directeur Général de l'UCCV pour qui la coopérative sert à «valoriser le produit et partager équitablement la plus-value avec les agriculteurs», et celle du Vice-Président de l'Union Tunisienne de l'Agriculture et de la Pêche (UTAP), pour qui «il s'agit de mieux partager la valeur ajoutée entre acteurs des filières au profit des agriculteurs». Dans les deux cas, la vision soutient un projet d'intégration des filières par une chaîne de coopératives. La vision que porte le leadership de la coopérative Zitouna de Tébour Souk vise le même résultat mais en adoptant la vision d'une coopérative tout-en-un «pour valoriser le produit et sortir le paysan de la pauvreté; les coopératives qui marchent sont celles qui comptent parmi leurs adhérents à la fois des producteurs, des transformateurs et des exportateurs.»

Les **visions fonctionnelles** mettent en avant les services que les coopératives auraient vocation à fournir à leurs adhérents, tels que celui de promouvoir l'innovation, d'opérer comme centrale d'achat et aussi de faciliter l'intégration aux chaînes de valeur. Pour M. Bengoumi, chargé des organisations professionnelles au bureau sous-régional de la FAO, une des principales fonctions des coopératives est de «connecter l'offre et la

demande de services agricoles». A condition de réunir une masse critique d'adhérents, les coopératives agricoles peuvent jouer un rôle d'intermédiation tant dans l'articulation et l'agrégation de la demande des agriculteurs que dans l'identification des prestataires de services et la facilitation de leurs interventions auprès des adhérents.

Pour donner d'autres exemples de cette catégorie de vision, très représentée dans l'**échantillon, on mentionnera le cas de deux coopératives**: Intilaka à Zarzis et Al Falah à Boussalem. Pour les coopérateurs d'Intilaka, «la coopérative n'est pas là pour faire des profits mais pour servir les agriculteurs à prix coûtant, ce qui abaisserait leurs coûts d'exploitation et améliorerait d'autant leurs revenus». D'une manière plus générale, le rôle de la coopérative est aussi de contribuer au développement de l'économie locale (emplois, réduction de l'émigration): «Nous voulons faire revenir nos enfants à l'olivier.» **Sous-jacente à cette vision est la croyance dans l'Etat providence** mais aussi l'angoisse de l'avenir: «C'est l'Etat qui nous donne et nous protège.»

Pour Al Falah, la raison d'être de la coopérative est de fournir aux agriculteurs une palette complète de services de qualité, cofinancés en partenariat avec l'Etat et d'autres acteurs (instituts de recherche, donateurs). Les services en question comprennent la fourniture des intrants, le conseil agricole et les services après récolte tels que la collecte des céréales. Le positionnement est en concurrence avec les opérateurs du secteur privé pour «rendre un service de plus haute qualité et sans tromperie pour le fellah». Vis-à-vis du secteur public, le positionnement est en intermédiation: le contexte de désengagement de l'Etat crée un besoin et une opportunité de relayer les services de l'Etat auprès de l'agriculteur mais **«il faudrait appuyer sérieusement les coopératives dans leurs fonctions» jugées par ailleurs d'utilité publique.**

Les **visions complexes** sont le plus souvent exprimées par de hauts fonctionnaires engagés dans la formulation et la mise en œuvre des politiques agricoles ou dans leur exécution à l'échelle régionale. Pour le Directeur Général de la DGFIOF, la coopérative est un instrument pour la mise à niveau, assurer l'indépendance alimentaire et partager équitablement la valeur ajoutée. Pour le CRDA de Nabeul, la coopérative reste une initiative des producteurs qui intègre toute la chaîne de valeur et qui laisse aux agriculteurs la possibilité de se focaliser sur l'amélioration de leur exploitation. Le rôle de l'Etat est de stimuler et coacher les initiatives dans leur diversité. D'autres points de vue exprimés mettent en avant le rôle des coopératives centrales pour protéger les marges des agriculteurs, assurer la transparence des marchés et promouvoir la mise à niveau des producteurs.

Conclusions

Le secteur coopératif est ancré dans la réalité tunisienne depuis l'époque coloniale et on trouve encore aujourd'hui des coopératives performantes qui remontent à cette époque. Quel a été le parcours de ce secteur et son apport au développement du pays et de son économie en particulier? Quelles leçons peut-on en tirer pour l'action aujourd'hui?

Il nous est paru utile de traiter cette question à la lumière de l'évolution des politiques générales de l'État, et de la place qu'elles font au secteur privé par rapport aux entreprises publiques et aux administrations. On a vu en effet que le secteur coopératif n'a pratiquement jamais constitué un secteur autonome et qu'il a été assimilé, à différentes époques, soit au secteur privé, soit, le plus souvent, au secteur public. Son évolution a ainsi été largement conditionnée par la dialectique des rapports entre l'Etat, le privé et la société civile et par les vicissitudes qui ont accompagné la naissance d'un Etat national indépendant.

En longue période, une trame assez claire semble se dessiner, faite d'une succession de crises auxquelles l'État répond par une plus grande libéralisation de l'économie et son ouverture sur les marchés extérieurs dont on essaie de mitiger, par des mesures compensatoires d'accompagnement (filet social), les effets les plus négatifs sur la partie vulnérable de la population. Les partenaires européens et les institutions de Bretton Woods ont joué un rôle prépondérant dans ce processus, orientant, accompagnant et facilitant ces transformations, y compris financièrement.

En contrepoint de cette évolution des politiques générales, le parcours suivi par les coopératives pourrait être décrit de manière imagée comme une suite de rendez-vous manqués: la coopérative de colons, autonome mais qui exclut la majorité, cède le pas - pendant une période brève mais intense - à la coopérative qui confisque les terres comme les initiatives, puis à la coopérative sous tutelle canalisant les subventions et les aides de l'État vers une paysannerie littéralement sous perfusion. Suivant les périodes, le recours aux coopératives a fait partie soit du dispositif de filet social, soit de la mise en œuvre des stratégies de développement de filières spécifiques.

Trop souvent la coopérative reste associée dans les esprits à la collectivisation forcée, de triste mémoire. Mais ce n'est là, on l'a vu, qu'une partie du récit. En réalité, les coopératives ont aussi joué à plusieurs moments critiques de l'histoire un rôle positif important mais resté méconnu du grand public. En témoignent, pour ne citer que les exemples les plus saillants: la formation de coopératives viticoles pour redresser le secteur après les attaques de Phylloxéra à la fin des années 1940; le grand mouvement de plantation d'oliviers des années 1960 et 1970 sans lequel la Tunisie ne serait pas aujourd'hui le premier exportateur mondial d'huile d'olive; et la réussite du plan laitier.

Un des problèmes qui pénalise le plus les SMSA de base (locales) est celui posé par un mode d'intervention dans lequel les coûts de structure des coopératives ne sont pris en charge que le temps que dure le programme public dans lequel elles sont impliquées. Quand ces programmes ou projets se terminent, et en l'absence de relai ou d'intégration dans une filière agro-industrielle, les coopératives retombent dans l'oubli ou en léthargie. Plus ces projets sont à court terme, plus cette modalité d'intervention est problématique.

En longue période, on observe aussi que l'intérêt des pouvoirs publics pour les coopératives est intermittent et très variable d'une région à l'autre, ce qui dénote l'absence d'une vision claire de la place des coopératives dans le développement agricole. Un cycle de relance des coopératives est déclenché chaque fois qu'il y a une crise ou un objectif des politiques agricoles à atteindre qui nécessite la collaboration et la mobilisation des producteurs. A plus ou moins brève échéance intervient ensuite une phase de fléchissement puis d'involution pendant laquelle les ressources affectées s'assèchent progressivement, l'attention des pouvoirs publics est dirigée vers d'autres priorités et les coopératives sont livrées à elles-mêmes.

Dans un pays en développement comme la Tunisie, il n'est pas anormal que les pouvoirs publics fassent appel aux coopératives pour mettre en œuvre des projets de développement. Mais tout programme ou projet de développement recourant aux organisations de producteurs devrait aussi investir dans leur durabilité (locaux, terrains, équipements, capital humain et financier) et pas seulement dans les activités immédiates qui intéressent le projet en question.

Un regard sur le passé nous apprend aussi que la tutelle administrative sur les coopératives n'est en définitive qu'une des conséquences de la marginalisation politique des populations rurales et de la primauté donnée à la constitution d'un Etat indépendant sur le développement d'une nation de citoyens. Notre investigation historique nous permet ainsi de mettre en évidence que la question de l'avenir des coopératives appelle à faire, d'abord, des choix d'ordre éminemment politique dans le cadre d'une mondialisation qui s'impose à tous les acteurs avant d'en établir les modalités juridiques, économiques et techniques.

Mais le regard sur le présent, éclairé par celui des acteurs directement concernés, renvoie une image autrement plus dynamique et positive de la coopérative, témoignage d'une situation sur le terrain en évolution profonde. Le travail avec les acteurs révèle en effet une grande diversité de perspectives et de visions de la raison d'être des coopératives. Les visions pessimistes existent, on ne peut le nier - elle reflètent les séquelles d'un héritage historique lourd - mais elles sont loin de représenter la majorité des points de vue.

Prises dans leur ensemble, les visions portées par les acteurs convergent sensiblement, laissant entrevoir la possibilité de promouvoir une vision intégrant

les visions plus spécifiques et qui pourrait de ce fait être partagée très largement. Une telle vision a été proposée par l'équipe chargée de l'étude lors de l'atelier de réflexion de Mahdia d'avril 2017 et a été très bien reçue par les participants:

Dans le contexte tunisien, la coopérative agricole est et doit rester une initiative des producteurs visant à travailler ensemble pour gagner plus. Les coopératives agricoles fonctionnelles créent un pouvoir de négociation sur les marchés et une reconnaissance officielle par les pouvoirs publics. Elles ont vocation à se positionner sur une vaste gamme de services de proximité connectant l'offre et la demande de services, d'intrants et de produits, en amont et en aval des producteurs, pour contenir les coûts de production, assurer la qualité des intrants, promouvoir la qualité du produit, ainsi que pour agréger, écouler et valoriser la production. En tant qu'entreprise de l'économie sociale et solidaire en milieu rural, elle est un agent du développement territorial à l'interface entre les services publics et ceux du secteur privé. A ce titre, son rôle spécifique est de promouvoir l'innovation et l'entrepreneuriat à la base en partenariat avec l'Etat, les autres organisations professionnelles, l'agro-industrie, et les partenaires au développement plus généralement.

Cette proposition de vision partagée reste bien entendu à promouvoir au quotidien. De ce point de vue, les tentatives actuelles d'instaurer un véritable partenariat entre État et coopératives agricoles vont dans la bonne direction et sont à encourager et à amplifier.

A plus long terme, un enjeu stratégique pour la société tunisienne est de décider s'il serait opportun d'aménager un espace favorisant l'émergence d'un secteur coopératif autonome. Bien que l'on puisse considérer que l'expérience collectiviste et un demi-siècle de politiques libérales aient définitivement apporté une réponse négative à cette question, la révolution de 2011 et l'irruption du citoyen sur la scène politique montrent qu'il n'en est rien, remettant plus que jamais cette interrogation à l'ordre du jour. Les mesures compensatoires d'accompagnement ne sont pas suffisantes. La prise de conscience de la contribution des coopératives dans les pays capitalistes les plus avancés et dans le monde porte également nombre d'acteurs à se distancer des visions en termes de tout-État ou tout-privé. Sur le terrain, les conditions d'un véritable partenariat sont enfin en train d'émerger mais demandent, pour être soutenues, une clarté de vision et une continuité dans l'action.

Les coopératives agricoles peuvent-elles donc devenir un moteur de l'investissement et de la transformation rurale et à quelles conditions? De la réponse qui sera apportée à cette question dépendra aussi en grande partie le sort de la petite agriculture familiale et, plus généralement, celui des ambitions de développement territorial équitable et durable en Tunisie.

■■■■■ Chapitre 4 – Vers un environnement porteur

Dans ce chapitre, on essaye de porter une appréciation d'ensemble en ce qui concerne le caractère porteur, ou inhibant, pour les coopératives, de leur environnement institutionnel et en matière de politique. On examine successivement l'environnement politique, les projets de réformes du cadre juridique, les services d'appui et le financement du secteur agricole. Plutôt que de nous attarder sur les politiques de prix dans les filières où l'intervention de l'État est encore forte, nous examinons les défis que pose une concurrence accrue avec le secteur privé pour évaluer la portée des réformes envisagées. Ce chapitre se conclut sur un bilan qui fournit les principaux points d'entrée pour un dialogue à venir entre les bailleurs de fonds, dont la BERD, et le Gouvernement dans l'hypothèse d'un investissement dans le secteur des coopératives. Indépendamment de cela, ce bilan est également destiné à informer les décideurs nationaux ainsi que les organisations professionnelles et syndicales dans leur dialogue permanent sur la transition économique et sociale et sur les politiques et programmes qu'il conviendrait de mettre en place.

On ne prétendra pas ici faire un diagnostic complet du système d'incitation et des opportunités offertes par les institutions et les politiques mises en place. Un tel effort serait hors du mandat et de la portée de cette mission. On se contentera d'un diagnostic ciblé pour mieux appréhender les actions prioritaires susceptibles de lever les contraintes que le contexte institutionnel et financier peuvent imposer au développement du tissu coopératif. Pour cela nous avons recours principalement à des sources secondaires. Quatre références nous ont été plus particulièrement utiles dans ce parcours¹⁶.

Une évolution politique favorable à l'autonomisation des coopératives

Pendant longtemps, l'autonomie des SMSA a été bridée par de multiples tutelles et contrôles exercés par les Ministres de l'Agriculture et des Finances, le gouverneur compétent et les commissions régionales des organismes professionnels. La Tunisie vit depuis 2011 une période de

¹⁶ Le premier rapport est de la Banque mondiale: Rapport Final du Projet de Soutien aux Services Agricoles, Juin 2009 et particulièrement la contribution de Moncef Zghidi aux annexes 6 et 7: « Compte-rendu du séminaire des parties prenantes » et « Rapport final de l'emprunteur », respectivement. Les trois autres références sont toutes produites en 2013 par le Centre d'Investissement de la FAO: Tunisie - Le financement du secteur agricole; Amri Ammar: Cartographie des institutions agricoles en Tunisie; Mares Hamdi: Le cadre juridique des organisations professionnelles agricoles et de pêche en Tunisie: acquis et limites.

transition démocratique, certes à prédominance politique, mais qui touche aussi progressivement les domaines économique, institutionnel et social. Les institutions agricoles sont concernées à plus d'un titre par ces changements.

Le climat socio-politique est maintenant nettement plus favorable à une indépendance des organisations de producteurs. Il y a en effet une volonté politique déclarée et perceptible des pouvoirs publics d'élargir et de respecter les marges de manœuvres des organisations de la société civile. Dans ce processus, l'optique aussi a changé, passant d'une priorité à la mise en œuvre des stratégies nationales de développement à la prise en charge par les coopératives de leur propre développement tel qu'elles pourraient le définir.

Des modifications des textes règlementant la création et la gestion des organisations des producteurs ont été mises en chantier. Bien que certaines réformes du cadre juridique ne soient pas encore entrées en vigueur, nos enquêtes sur le terrain révèlent à la fois un degré accru d'autonomie dans la prise de décision des coopératives et une volonté moindre de contrôle de la part des administrations régionales.

Ainsi, le paysage institutionnel a progressivement changé depuis 2011. Par exemple, pour la défense des intérêts des agriculteurs, on est passé d'une situation de monopole de fait - caractérisée depuis 1950 par la présence d'une seule institution: l'UTAP - à une situation de coexistence suite à la création d'une nouvelle institution: SYNAGRI. Un processus similaire a concerné les structures patronales qui défendent les intérêts des employeurs (UTICA et la Confédération des Entreprises Citoyennes de Tunisie-CONNECT).

La place prise par les organisations professionnelles est aussi un bon indicateur de l'entrée de la société civile dans le fonctionnement de l'économie. Toutes ces organisations jouent de plus en plus le rôle de partenaires de l'Etat pour tout ce qui concerne la politique ou les réformes de filières. Leur autonomie est cependant encore relative et les mécanismes d'adhésion et de participation en excluent la majorité des petits producteurs.

Essais d'harmonisation du cadre légal avec les principes de la coopération

Rétrospective

Après l'abandon de l'expérience collectiviste, une forme d'association sectorielle spécifique a vu le jour en 1971: les associations de propriétaires d'olivettes, dont la mission principale était la garde et l'entretien des oliveraies. L'année 1983 voit la promulgation de nouveaux statuts pour les coopératives de services agricoles, qui vont demeurer en application jusqu'en 2007. Suivent, en 1987-1988, les associations dans le domaine de la gestion de l'eau promues dans le cadre du code des eaux, et celles liées à la gestion forestière dans le cadre du code forestier. En 1995, une nouvelle forme d'association voit le jour

avec la loi relative à la conservation des eaux et des sols. En 1999, un cadre nouveau apparaît qui a pour vocation de développer la gestion communautaire des ressources naturelles: les Groupements de Développement Agricole et de la Pêche (GDAP), cadre dans lequel vont fusionner par la suite les quatre formes d'associations précitées. Enfin, en 2005, la promulgation de la loi sur les Sociétés Mutuelles de Services Agricoles (SMSA) complète le dispositif.

Les Sociétés Mutuelles de Services Agricoles

Les SMSA¹⁷ sont les héritières des coopératives de services agricoles et de ce fait, elles en gardent les caractéristiques essentielles. En principe, la raison d'être de toute organisation de petits producteurs est de leur permettre, de manière autonome, de sauvegarder et promouvoir leurs intérêts en facilitant leur accès aux circuits économiques et aux marchés et ainsi, de promouvoir l'intégration de leurs activités à l'ensemble de l'économie. Toutefois, on constate que la création d'une SMSA n'est pas entièrement libre du fait que: (i) son objet est déjà délimité par la loi, et (ii) ses statuts, qui définissent ses modalités de fonctionnement, sont préalablement fixés.

Le choix que fait ainsi le législateur de limiter le champ d'activité des SMSA aux services agricoles, à l'exclusion des activités de production agricole, empêche non seulement les coopératives de se livrer à ce type d'activité mais il décourage aussi, indirectement, l'exploitation du potentiel de production de leurs adhérents. Conçues comme institutions privées de proximité obéissant au «principe de territorialité», l'initiative de leur création a historiquement moins été le fait des producteurs que de services et projets relevant du Ministère de l'Agriculture en relation avec les autorités régionales et locales. Dans cette approche, leur «territoire» a en général été assimilé à la structure administrative de base, la délégation. Ce processus de création, autonome dans certains cas, dirigé le plus souvent, a eu quatre conséquences majeures:

- (i) Un effectif apparent très élevé d'adhérents (dépassant parfois les 500), sans rapport avec les capacités de ces organisations en matière de réponses aux besoins, surtout à leur création;
- (ii) Des parts sociales symboliques (généralement de 5 ou 10 DT), et en conséquence un capital social au démarrage souvent insignifiant;
- (iii) Une «tutelle» très rapprochée de l'administration locale;
- (iv) Une perception ambiguë de la coopérative, considérée tant au niveau de plusieurs responsables qu'au niveau des producteurs comme un relai du dispositif administratif chargé de missions spécifiques au niveau de leur zone¹⁸.

¹⁷ Pour simplifier, les adhérents des sociétés mutuelles de base doivent avoir leurs exploitations dans les limites d'un même gouvernorat; les sociétés mutuelles centrales offrent un seul service considéré d'utilité publique ou stratégique étendu à l'ensemble du territoire national.

¹⁸ M. Zghidi, 2008.

Par ailleurs, l'analyse des coopératives ayant réussi, conduite durant cette étude, met aussi en évidence un paradoxe: alors que la valeur objective du bien commun ne cesse de s'élever du fait de la bonne performance, les agriculteurs adhérents de longue date qui y ont le plus contribué n'en dérivent que des avantages marginaux¹⁹.

En outre, un investisseur extérieur qui serait intéressé à investir dans le cadre d'un partenariat ne pourrait pas légalement le faire et n'y aurait en outre rien à gagner, puisque les bénéfices sont distribués au prorata du chiffre d'affaires et non de l'investissement.

Réformes en cours

A bien des égards donc, le cadre juridique a vieilli, est peu favorable à l'investissement et reflète de moins en moins la réalité et les attentes des acteurs. Depuis 2012, le Ministère de l'Agriculture a entrepris des concertations avec les différentes parties concernées pour modifier les textes juridiques relatifs aux GDAP et SMSA. L'orientation générale qui semble prévaloir est de simplifier les procédures et donner à ces institutions plus de marges de manœuvre afin qu'elles puissent améliorer leur positionnement et rayonnement.

Le projet de loi modifiant et complétant la loi 94/2005 établissant les SMSA vise ainsi à mieux aligner la législation tunisienne avec les principes coopératifs reconnus internationalement et à stimuler les approches en partenariat. A cet effet, les principaux changements proposés peuvent être résumés comme suit:

- Retour à la dénomination de coopérative au lieu de SMSA, avec affirmation des principes coopératifs dans le texte (libre adhésion, fonctionnement démocratique, autonomie et responsabilité, participation économique des adhérents, engagement pour le développement durable, coopération entre coopératives);
- La coopérative n'est plus formellement une société mais une entité économique constituée de personnes ayant des objectifs communs;
- Le principe de tutelle n'est pas abandonné mais celle-ci est simplifiée et allégée avec exclusivement une mission de suivi technique et financier. La tutelle des Gouvernorats est éliminée. En revanche, pour les SMSA centrales du secteur céréalier, aucun changement n'est prévu dans le nouveau texte par rapport aux dispositions en vigueur;
- Le nouveau texte permet la création d'unions de coopératives et l'établissement de partenariats public-privé;

¹⁹ Comme c'est le cas pour les coopératives dans le monde, un nouvel adhérent a les mêmes bénéfices qu'un adhérent de longue date; aucune actualisation n'est faite de la valeur des parts sociales et accumulation de réserves. Cette caractéristique des coopératives est, en même temps, un des facteurs qui les définissent et une limitation à l'investissement par les membres (qui peuvent voir leur participation relative dans le capital diminuée par l'entrée de nouveaux membres).

- Les missions sont également élargies pour inclure, outre les services agricoles déjà prévus dans le texte ancien, l'amélioration des conditions économiques et sociales ainsi que la facilitation de l'accès aux services financiers au profit des adhérents et la valorisation de leurs produits;
- Aucun changement n'est prévu quant à la possibilité pour les coopératives de s'engager dans les activités de production agricole ou de pêche, qui restent donc l'apanage des GDAP. En revanche, les GDAP peuvent maintenant adhérer aux coopératives en tant que prestataires de services;
- Pour ce qui concerne la gouvernance, il y a maintenant obligation de transaction avec la coopérative pour les adhérents, qui ne peuvent pas adhérer à plusieurs coopératives si elles sont dans la même circonscription territoriale et poursuivent des objectifs similaires. Le mandat des membres du conseil d'administration est ramené de 6 à 3 ans avec l'obligation de suivre une session de formation pour être réélu.

L'adoption de la nouvelle loi a pris du retard en raison de la volonté du Gouvernement de la fusionner avec la nouvelle loi-cadre sur l'économie sociale et solidaire (ESS). Le Gouvernement a en effet annoncé en novembre 2016 que la Tunisie adoptera le modèle «ESS», qui permet de relever les défis importants que sont la lutte contre la pauvreté et le chômage, la facilitation de l'intégration économique et sociale des habitants des zones rurales et le désenclavement des zones reculées. Ce choix, inscrit dans le plan quinquennal de développement (2016-2020), consacre l'ESS comme troisième secteur du nouveau modèle de développement économique. Le projet de loi sur l'ESS sera en principe soumis à l'Assemblée Nationale courant 2017 après sa mise en forme finale par la Présidence du Gouvernement.

Services d'appui pour une meilleure gouvernance et gestion

Les services du Ministère de l'Agriculture assurent une double mission d'assistance technique et de contrôle. A ce titre, ils mènent diverses actions d'appui auprès des coopératives comme la formation des directeurs et autres agents ou la diffusion de logiciels de gestion comptable et financière et la formation à leur utilisation. Cependant, cet appui reste conjoncturel en ce qu'il dépend souvent de projets à financement extérieur²⁰. Les CRDA, supposés poursuivre cet appui, n'ont ni les ressources humaines ni financières pour le faire.

Une des expériences qui, de l'avis général, a été parmi les plus réussies, est celle qui a consisté à détacher des cadres qualifiés de l'administration auprès des coopératives, souvent pendant plusieurs années. Le Ministère prenait en charge le salaire et certains frais de fonctionnement du cadre tandis que la gestion de sa

²⁰ Programme PNUD/OIT du début des années 1990; Programme Intégré d'Aménagement Rural (PIAR) à la fin des années 1990, sur financement GTZ; Projet de renforcement des services d'appui agricoles financé par la Banque mondiale dans les années 2000 et, plus récemment, plusieurs projets pilotes de la FAO et de l'OIT.

performance et de ses primes de rendement était du ressort de la coopérative. Cette forme de partenariat entre le secteur public et la société civile, mise en place pour la première fois il y a plus de 20 ans, s'appuyait sur les Chambres d'Agriculture et a depuis été discontinuée avec leur disparition. Il est difficile d'attribuer en totalité les bonnes performances commerciales et financières de nombreuses SMSA à l'effectif des cadres supérieurs mobilisés, mais il est indéniable que leur présence améliore sensiblement la qualité de la gestion.

Ces faiblesses, diagnostiquées depuis les années 1990, semblaient avoir trouvé un début de réponse dans l'action des Chambres d'Agriculture qui venaient d'être créées. Dans de nombreux Gouvernorats (Sousse, Mahdia, Sfax), des «cellules d'animation des coopératives» avaient ainsi été établies au sein de ces jeunes institutions pour un encadrement de proximité et il semble qu'elles aient eu un impact, en particulier à Mahdia auprès des coopératives laitières. Mais ces institutions ont été par la suite supprimées sans que d'autres opérateurs qualifiés ne prennent le relai. Il reviendrait en principe à des entités comme les unions de coopératives de prendre en charge cette fonction, dans le cadre de partenariats public-privé qui restent à mettre en place.

Les défis posés aux coopératives par un marché concurrentiel

Avec la libéralisation de l'économie et les avantages accordés pour la promotion du secteur privé, les SMSA ont été de plus en plus appelées à opérer dans un environnement concurrentiel. Les coopératives perdent régulièrement des parts de marché et en sont fragilisées. Leur chiffre d'affaires stagne, beaucoup sont en difficulté.

Beaucoup de coopérateurs considèrent qu'il y a là une concurrence déloyale du secteur privé. Sans partager nécessairement cette appréciation, on peut toutefois relever que les opérateurs privés se trouvent objectivement dans une position plus compétitive. Contrairement aux coopératives, ils jouissent d'une autonomie totale de gestion, et sont perçus comme tels par les producteurs. Ils investissent leur propre argent et peuvent donc librement accorder aux producteurs des facilités et avantages comme le préfinancement d'une partie des frais de campagne ou même d'investissement, ce qui leur permet de fidéliser leurs clients. Un collecteur privé a en outre la possibilité d'obtenir des avances auprès des industriels ou fournisseurs de manière informelle et un accès plus facile au crédit court terme et aux facilités bancaires. «Ces facilités leur permettent d'attendre l'arrivée de subventions²¹, de retenir leurs clients, d'en attirer d'autres et de développer leurs activités.»²²

²¹ Par exemple les subventions à la collecte du lait, qui peuvent prendre parfois plus de 3 mois pour être versées aux intermédiaires, qu'ils soient des coopératives ou des collecteurs privés.

²² M. Zghidi, 2008, op. cit.

Il est fréquent que le retard dans le versement des subventions de l'État ou dans le paiement des livraisons aux industriels soit de 2 mois, ce qui est suffisant pour compromettre ou fragiliser la situation d'une SMSA vis-à-vis de ses clients ou adhérents.

Dans leur grande majorité, les SMSA sont sous-capitalisées. Cette situation fait que leur capacité d'autofinancement est faible, ce qui limite d'autant l'accès aux crédits bancaires. Cet accès est conditionné en grande partie par l'obligation de présenter des garanties et des hypothèques ce qui limite et rend parfois impossible l'accès à ces ressources financières.

Cet examen rapide permet de comprendre que la présumée concurrence déloyale du privé n'est autre que le résultat d'une accumulation de handicaps chez les coopératives, dont la tutelle légale de l'Etat, reliquat d'une époque révolue d'économie planifiée, forme la matrice principale. Ces difficultés s'amplifient à mesure que les marchés s'ouvrent et se libéralisent.

C'est bien à la tutelle que l'on doit attribuer, en dernier ressort, une grande partie des difficultés de gestion, de financement et d'investissement des coopératives ainsi que les perceptions négatives que leur statut suscite chez les producteurs, fournisseurs et banquiers notamment. Ces derniers perçoivent en effet les coopératives comme des entités parapubliques «protégées» n'offrant pas de garanties sérieuses et difficiles à poursuivre en cas d'impayés, pour des considérations politiques. Comme le notait déjà en 2008 M. Zghidi, «cet avenir incertain des SMSA constitue le «revers de la médaille» autant de la réalité de ces organisations que de leur image de marque, créées souvent sous la «protection» de l'administration et à son initiative, puis abandonnées sur des marchés concurrentiels où prédomine l'esprit d'initiative, la souplesse de gestion, l'esprit entrepreneurial, et autres «arrangements» que la SMSA n'est pas toujours en mesure de faire»²³.

Un financement insignifiant du secteur agricole

Si l'environnement juridique est en voie d'amélioration, on peut dire que le secteur du financement agricole est quant à lui tout à fait incapable en l'état actuel de répondre aux besoins, non seulement des coopératives, mais aussi de l'ensemble du secteur agricole. Une éventuelle remise à niveau des coopératives serait donc nécessaire mais certainement pas suffisante en l'absence d'une réforme en profondeur du système de financement du secteur agricole²⁴.

²³ *Ibid.*

²⁴ Il va sans dire que la réforme du financement agricole ne se justifie pas principalement par la nécessité de répondre aux besoins des adhérents des coopératives qui ne représentent que quelques milliers de producteurs, mais par la nécessité de répondre aux besoins de financement de l'ensemble des agriculteurs.

Dans ce qui suit, des extraits d'une étude de la FAO sur le financement agricole publiée en 2013²⁵ sont reproduits intégralement. Cette étude confirme largement les constats faits par ailleurs:

«L'accès au crédit agricole en Tunisie est limité, et ceci semble être un frein à la croissance du secteur agricole. La proportion d'agriculteurs bénéficiant de prêts bancaires ne dépasse pas 7 pour cent. Les banques financent juste 11 pour cent de l'investissement agricole total, pendant que 70 pour cent — selon les statistiques officielles — est financé sur «fonds propres», ce qui implique probablement un volume important de crédit fournisseur et acheteur.

La part d'investissements financés par le crédit bancaire a diminué de moitié au cours des cinq dernières années, et le crédit de campagne couvre seulement 1/14e de l'utilisation des intrants agricoles. Le pourcentage d'agriculteurs qui déclarent que leur demande de crédit a été satisfaite a baissé de 54 pour cent en 1990-94 à 36 pour cent en 2000-04. Le pourcentage d'agriculteurs qui investissent a diminué de 36 pour cent à 26 pour cent au cours de la même période. Sans cet investissement, la capacité du secteur à se moderniser et à croître est limitée.

Dans un environnement où les institutions prennent généralement peu de risques, ne gèrent pas bien le crédit — leur activité la plus risquée — et où la part de l'agriculture dans le PIB a progressivement baissé avec le temps (jusqu'à 10-12 pour cent du PIB), il n'est peut-être pas surprenant que la part des crédits bancaires allant à l'agriculture ait lentement décliné au cours des années.

Cependant, un certain nombre d'autres facteurs ont aussi inutilement contribué à cette baisse, entre autres:

- *La faible marge bénéficiaire du secteur agricole (...)*
- *L'endettement d'environ 120.000 petits exploitants qui sont exclus de tout emprunt formel supplémentaire*
- *Les sécheresses fréquentes, contre lesquelles aucune mesure de protection ou d'atténuation efficace n'a été identifiée ou mise en œuvre, et un secteur des assurances qui n'offre de protection que contre les incendies et la grêle*
- *L'absence de substituts de garanties par lesquels les prêts peuvent être sécurisés (...) servant d'alternative [aux] titres fonciers (...)*

²⁵ Centre d'Investissement de la FAO: Tunisie – Financement du secteur agricole, 2013 (en collaboration avec la Banque mondiale et l'Agence Française pour le Développement) – 299 p. Extraits du résumé de l'étude.

Bien que le Gouvernement tunisien offre un large éventail de subventions agricoles, les impacts de ces subventions sont peu évidents quant à leur contribution à la modernisation et à la compétitivité du secteur. En ce qui concerne les subventions d'investissement, les bénéficiaires doivent obtenir un financement bancaire pour la part de l'investissement qui n'est pas couverte par la subvention, mais aucun des mécanismes n'est subordonné à un lien avec une banque. Certains mécanismes, tels que le «crédit supervisé» sur ressources publiques, connaissent un taux de remboursement particulièrement faible. Les coûts d'administration des mécanismes de subvention deviennent aussi de plus en plus importants, totalisant près de 15-18 pour cent de la valeur de la subvention.

D'un point de vue institutionnel, la Banque Nationale Agricole (BNA) est la principale source de financement de l'agriculture en Tunisie. En dehors de cette banque commerciale, dans laquelle le Gouvernement détient une part majoritaire, d'autres banques commerciales ont en moyenne seulement 2-7 pour cent de leurs portefeuilles de prêt dans le secteur agricole. D'autres financements sont constitués par le financement informel à travers les amis et les parents, le financement des commerçants pour l'équipement et les intrants, certains opérateurs de la chaîne de valeur, et le secteur de la microfinance. En général, les exploitations agricoles de grande taille ont peu de problèmes pour accéder au financement, et les banques sont plus que disposées à offrir des prêts à cette clientèle perçue comme moins risquée. En revanche, les petits exploitants ont d'énormes difficultés pour accéder au crédit.»

Dans la conclusion de ce chapitre, quelques recommandations de l'étude FAO seront reprises car elles ont un rapport étroit avec ce travail.

Le nouveau code des investissements

La refonte du code d'incitation aux investissements de 1993 s'inscrit dans le cadre d'un ensemble de réformes structurelles économiques et sociales pour l'amélioration du climat des affaires et la relance économique afin de diminuer le chômage et réaliser l'équilibre entre les régions. Ces réformes comprennent, outre la loi sur l'investissement, les lois sur la concurrence, les marchés publics, le partenariat public-privé et les incitations fiscales.

La nouvelle loi sur l'investissement, N°71 du 30 septembre 2016, est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2017. Elle vise à favoriser la promotion des investissements privés, notamment étrangers, et à encourager la création et le développement des entreprises. Elle ambitionne de promouvoir la compétitivité, la création d'emploi, la réalisation d'un développement régional intégré et équilibré ainsi qu'un développement durable.

Le nouveau cadre juridique comprend ainsi plusieurs mesures incitatives au profit de l'investissement. Parmi elles, les primes d'investissement, la prime du secteur agricole et de la pêche, les primes de rendement économique, la prime de développement de la capacité d'employabilité et la prime de développement durable.

Les primes d'investissement visent les projets de développement régional, les secteurs prioritaires et les filières économiques ainsi que les dépenses d'infrastructure au titre du développement régional. La prime du secteur agricole et de la pêche varie, pour sa part, entre 15% pour les moyens et grands projets et 30% pour les petits projets avec un plafond de 1 million DT, en plus d'une prime spécifique au titre des investissements matériels pour la maîtrise des nouvelles technologies et l'amélioration de la productivité, qui s'élève à 55% pour les investissements de catégorie «A» dans l'agriculture, la pêche et l'aquaculture et à 60% pour les sociétés mutuelles.

La prime de développement de la capacité d'employabilité permet la prise en charge par l'Etat de la contribution patronale au régime légal de la sécurité sociale au titre des salaires versés aux employés de nationalité tunisienne recrutés pour la première fois, et d'une manière permanente, outre la prise en charge par l'Etat d'une partie des salaires versés aux employés tunisiens en fonction du niveau d'encadrement dans toutes les activités, exceptées les activités exclues des incitations au titre du développement régional.

Bilan: les ajustements clés pour un dialogue sur les réformes du cadre politique

A la question de savoir si les coopératives agricoles disposent en Tunisie d'un environnement porteur, on ne peut donner qu'une réponse contrastée. Il faut souligner en premier lieu l'impact positif de la transition démocratique sur le degré d'autonomie des coopératives.

Concernant l'adéquation des réformes en cours du cadre juridique aux défis que pose la libre concurrence à la survie même des coopératives, la réponse est plus mitigée. Un progrès significatif est représenté par la possibilité pour les GDA d'adhérer aux coopératives. Parmi les pistes éventuelles d'amélioration ultérieure, on recommande que soit également considérée la possibilité de créer des Sociétés Mutuelles de Production Agricole (SMPA) qui auraient la faculté, le cas échéant, de devenir membres de SMSA. La formule des SMPA pourrait représenter une alternative en faveur de l'accroissement de la production agricole et de l'amélioration de la situation des agriculteurs dans le contexte actuel de morcellement accru des exploitations agricoles et de manque de moyens techniques et financiers des petits et moyens agriculteurs.

L'atténuation de la tutelle prévue dans le projet de loi sur les coopératives représente également un pas dans la bonne direction. En revanche, le fait même de conserver une tutelle contredit les principes de la coopération. Les modifications proposées ne semblent pas non plus de nature à pouvoir changer radicalement la perception qu'ont des coopératives les producteurs, les opérateurs sur le marché ou les banques. On pourrait à la rigueur penser que ces ajustements pourraient suffire pour gérer l'existant, mais les mesures envisagées apparaissent très insuffisantes dès lors qu'il s'agirait de relancer le mouvement coopératif sur des bases saines et permettre aux coopératives de réussir sur des marchés intérieur et extérieur concurrentiels.

On retrouve donc ici l'interrogation centrale que cette étude pose aux décideurs: quel avenir pour les coopératives? Dans une économie qui se veut compétitive et ouverte, la protection des coopératives et leur isolation par rapport à la concurrence n'est pas une option. Il faut donc bien revoir en profondeur le cadre légal pour garantir une autonomie réelle aux coopératives. *Cette mission est d'avis qu'il n'y a pas d'autre choix économiquement et socialement efficace que d'abandonner toute référence à la tutelle.* Seulement alors, les coopératives pourront entrer en compétition avec le secteur privé avec une chance de réussir si elles sont bien gérées, tirer profit des incitations généreuses mises en place, accéder dans de meilleures conditions au financement, prendre leur place dans le développement régional et espérer ainsi susciter un large mouvement d'adhésion. Comme déjà mentionné plus haut, la nouvelle loi sur l'économie sociale et solidaire, telle qu'elle pourra être harmonisée avec le projet de loi sur les coopératives, représenterait une occasion précieuse d'apporter des améliorations ultérieures et créer un véritable environnement porteur.

Cette analyse a également mis en relief le contraste qui existe entre un nouveau système d'incitations à l'investissement, très avantageux pour les coopératives, et une quasi absence de canaux fiables pour le financement, non seulement des coopératives mais aussi du secteur agricole dans son ensemble. La portée des incitations à l'investissement s'en retrouve ainsi fortement diminuée.

Il faudrait ainsi établir des canaux de financement à long et très long terme, de l'agriculture en général et des coopératives en particulier, qui n'existent pas encore. Pour reprendre les conclusions de l'étude FAO déjà citée: «Étant donné le rôle potentiel des organisations de producteurs, un ensemble d'au moins quatre réformes seraient nécessaires:

- (i) *Dans une situation qui voit près d'un quart des agriculteurs exclus de l'accès à un service essentiel, il est nécessaire de traiter le surendettement du secteur agricole (...);*
- (ii) *Un programme pour renforcer les liens entre les organisations professionnelles et les associations de microcrédit (...);*

- (iii) *L'amélioration de la gestion des organisations professionnelles afin de faciliter leur accès direct au financement bancaire;*
- (iv) *De nouveaux statuts juridiques pour faciliter la gestion en commun du patrimoine, ainsi que des machines et des équipements.»²⁶*

Les services d'appui aux coopératives n'ont qu'une très faible capacité d'accompagnement. Les projets ponctuels ne semblent avoir eu au mieux qu'un effet limité dans l'espace et dans le temps. A court terme, l'État pourrait allouer un budget permettant de généraliser la formule des contrats programmes de prestations de services dans le cadre de partenariats public-privé qui sont maintenant explicitement encouragés par le nouveau statut des coopératives et s'appuyer aussi pour cela sur les unions de coopératives, quand elles existent.

Si l'on veut, à moyen et long terme, développer et faire une place au secteur coopératif, il faut des actions structurantes qui permettraient, par exemple, de mieux identifier les opportunités d'investissement et d'en démontrer la faisabilité dans les conditions locales. Des recommandations plus détaillées sur les services d'appui seront présentées au chapitre 7 sur la base des conclusions tirées de l'ensemble de ce travail.

Enfin, il est évident que des coopératives isolées ne peuvent réussir dans la durée que si elles s'insèrent dans ce que l'on pourrait appeler un «écosystème coopératif» à l'échelle d'un large territoire ou d'une filière par exemple. Cet écosystème, qui regrouperait les principaux éléments d'un environnement porteur en évolution, comprendrait un ensemble de structures et de processus articulés autour de la coopérative tels que:

- des GDA affiliés à la coopérative en question;
- une ou plusieurs Société(s) de Mise en Valeur et Développement Agricole (SMVDA) et SMPA chaque fois que possible;
- une union de coopératives;
- une offre diversifiée de structures interprofessionnelles et syndicales représentatives pour faire entendre la voix de la coopérative et participer en son nom à l'élaboration des politiques sectorielles.

En d'autres termes, non seulement faut-il que l'environnement soit porteur, mais il faudrait encourager les coopératives à créer leur propre écosystème au sein de leur environnement.

²⁶ Op. cit. FAO Financement du secteur agricole.

■■■■■ Chapitre 5 – Facteurs déterminants de succès

Quels facteurs expliquent le succès des coopératives étudiées? Qu'est-ce que ces réussites nous disent du rôle potentiel que peuvent jouer les coopératives agricoles en Tunisie? La question est ici abordée du point de vue des coopérateurs, apportant ainsi une perspective supplémentaire à cette étude après avoir porté un regard macro-économique, historique puis institutionnel et juridique sur ces questions. Que peut-on donc apprendre des acteurs les plus directement concernés?

Évolution du nombre de coopératives agricoles

Le mouvement coopératif a été réactivé en 2005 avec la création des SMSA sur la base des anciennes coopératives de services agricoles existantes. Il a connu une relance à partir de 2012 à la faveur des initiatives liées à l'année mondiale des coopératives, ce qui est illustré par l'évolution du nombre des coopératives (Figure 1).

Figure 1: Nombre de coopératives en Tunisie

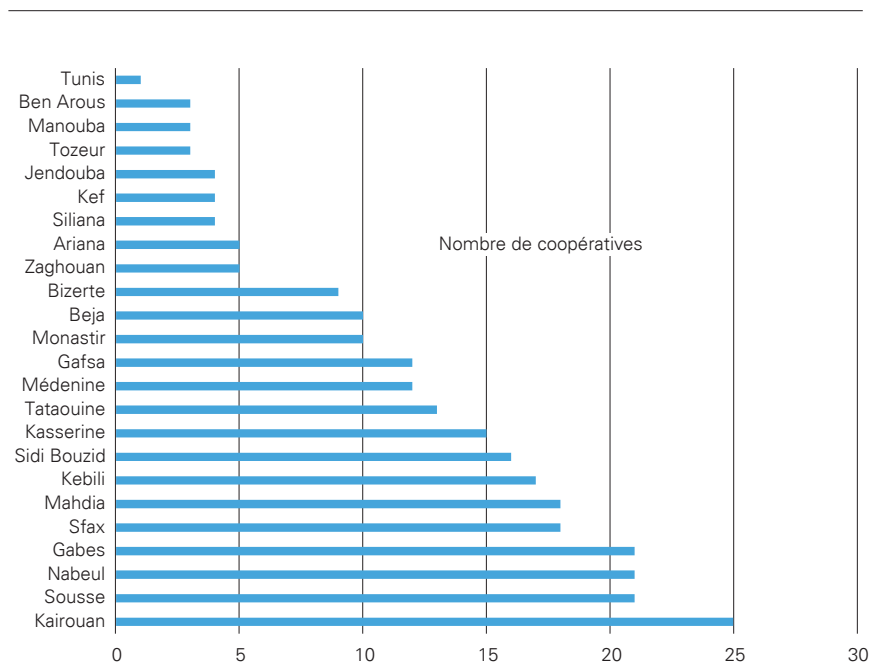


Source: élaboré par les auteurs.

La Tunisie compte en 2017 environ 270 coopératives de base²⁷ réparties sur tout le territoire mais avec une plus grande densité dans les zones côtières au centre de la Tunisie comme illustré dans la Figure 2 ci-dessous.

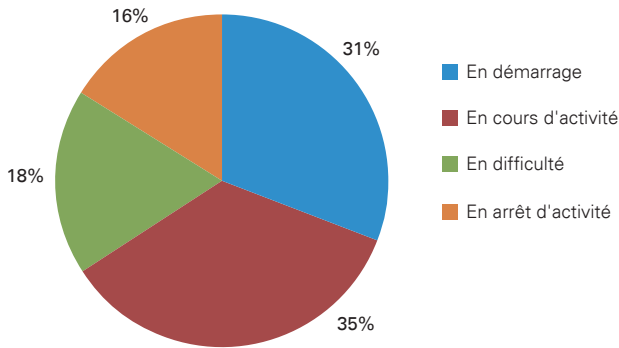
²⁷ Sauf indication contraire dans le texte, ce chapitre traite exclusivement des SMSA de base.

Figure 2: Nombre de coopératives par Gouvernorat



Source: élaboré par les auteurs.

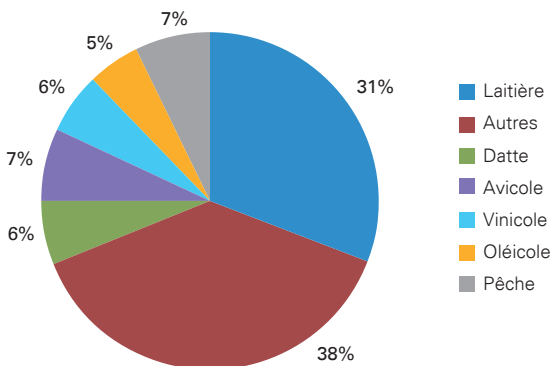
On observe donc une très bonne couverture géographique des coopératives mais un faible taux de pénétration puisque seulement 6% des producteurs adhèrent à une coopérative agricole. Environ 31% des coopératives, soit 84 au total, ont été constituées à partir de 2013 et sont donc considérées en phase de démarrage (Figure 3); elles requièrent de ce fait une attention particulière des services d'appui. Il y a aussi un certain nombre de coopératives qui sont en arrêt d'activité (16%) tandis que d'autres font face à des difficultés et ne fonctionnent pas régulièrement (18%). Ainsi, une coopérative sur trois seulement est fonctionnelle. Sur l'ensemble de la Tunisie, leur nombre n'atteint pas la centaine, ce qui diminue encore la déjà faible pénétration des coopératives dans le milieu agricole. La répartition des coopératives par Gouvernorat et niveau d'activité figure à l'Annexe 5 de ce rapport.

Figure 3: Répartition des SMSA par niveau d'activité

Source: DGFIOF, 2017.

Les coopératives, malgré leur nombre réduit, occupent un large spectre de filières (Figure 4) et reflètent ainsi la diversité des systèmes agricoles et des produits de l'agriculture tunisienne. La filière laitière concentre cependant 31 % des coopératives. Elle représente à elle seule le même nombre de coopératives que cinq autres filières réunies (aviculture, viticulture, oléiculture, phœniciculture).

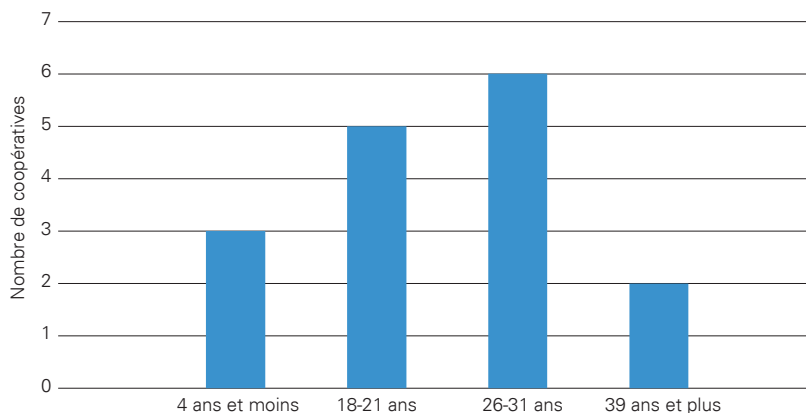
L'échantillon des SMSA qui ont participé à cette étude a été choisi, on l'a vu, en fonction des critères de bonne gouvernance et de performance positive. Ces critères ont permis d'identifier 16 coopératives qui fonctionnent bien (voir tableau récapitulatif en Annexe 7). Rapporté au nombre de coopératives fonctionnelles de plus de 3 ans, cela donne un taux de réussite des coopératives de 19%. Rapporté au nombre total de coopératives, ce taux descend à 6%.

Figure 4: Répartition des coopératives par filière (2014)

Source: élaboré par les auteurs

Dans l'échantillon, on retrouve des coopératives qui ont été créées à différentes époques, certaines il y a plus de 50 ans (Figure 5). La plupart ont cependant entre 20 et 30 ans avec un âge médian de 23 ans. Les conclusions que l'on pourra tirer seront donc *a priori* solides, compte tenu du nombre d'années d'opérations que ces coopératives représentent, de leur couverture géographique et thématique diversifiée, et de leur représentativité par rapport aux différentes phases des politiques nationales exposées plus haut (voir chapitre 3).

Figure 5: Distribution des SMSA de l'échantillon en fonction de leur âge



Source: élaboré par les auteurs.

L'effectif moyen des adhérents des coopératives de l'échantillon est de 282 pour un capital social moyen de 86.000 DT. On note cependant que la coopérative laitière El Hoda, qui a une notoriété nationale et qui fait partie à juste titre de l'échantillon des coopératives ayant réussi, compte à elle seule pour un tiers des effectifs totaux de l'échantillon. Abstraction faite d'El Hoda, le nombre moyen d'adhérents par coopérative se situe à 200 personnes.

L'échantillon permet également de juger du potentiel de performance d'une coopérative qui fonctionne bien en Tunisie: ainsi, le chiffre d'affaires moyen se situe à 6,9 millions DT variant entre un maximum de 24,4 millions DT et un minimum de 0,3 millions DT. Si l'on exclut encore une fois les données de la coopérative El Hoda, on obtient un chiffre d'affaires annuel moyen de 5,2 millions DT par coopérative. Finalement, le résultat brut d'exploitation est compris pour la plus grande partie des coopératives dans une fourchette entre 125.000 DT et 200.000 DT, ce qui représente un taux de profit équivalent à 3 ou 4% du chiffre d'affaires seulement.

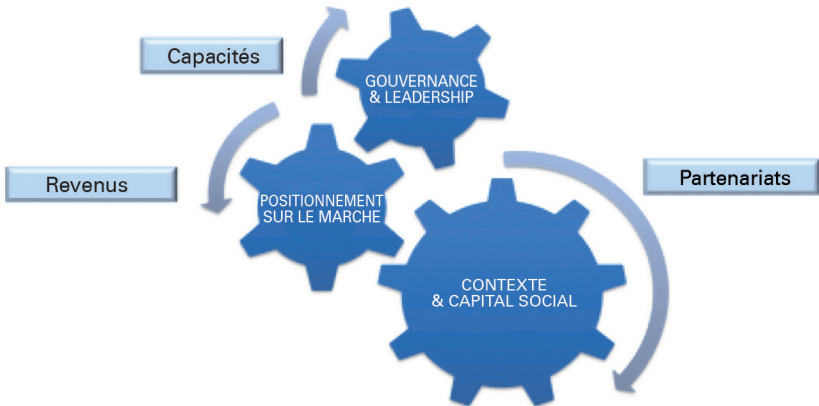
Bien que ces indicateurs affichent des valeurs positives, ils révèlent néanmoins la sous-capitalisation des coopératives agricoles et la rentabilité modeste de leurs activités ce qui les rend vulnérables à des fluctuations fortes, toujours possibles, des marchés ou des conditions climatiques. Si cela est le cas pour les coopératives qui réussissent, on n'a aucun mal à imaginer dans quelle précarité survivent la plupart des coopératives en Tunisie.

Trois facteurs décisifs: gouvernance, contexte et positionnement

Qu'est-ce qui explique donc le succès de ce petit groupe de coopératives, réussite d'autant plus remarquable qu'elle contraste fortement avec les performances décevantes de la grande majorité des coopératives? On peut tout d'abord éliminer les facteurs qui ne sont pas distinctifs de l'échantillon: ce ne sont ni la filière, ni la taille de la coopérative ou son ancienneté, ni la localisation géographique qui font la plus grande différence, même si chacun de ces facteurs peut évidemment avoir une influence.

Figure 6: Facteurs de réussite des coopératives

3 Leviers du succès



Source: élaboré par les auteurs.

Pour répondre à cette question, des entretiens approfondis ont été menés avec le leadership des coopératives (synthétisés dans les monographies individuelles non publiées). Outre les questions directes pour identifier et hiérarchiser les facteurs de succès, des éléments de réponse ont été également recueillis au moyen d'exercices interactifs: par exemple l'exercice de l'arbre de vie dans lequel l'identification des points de force et des stratégies mises en œuvre donne l'occasion de mettre en évidence les facteurs déterminants de la réussite. De même, l'exercice de mesure de l'autonomie a produit d'autres

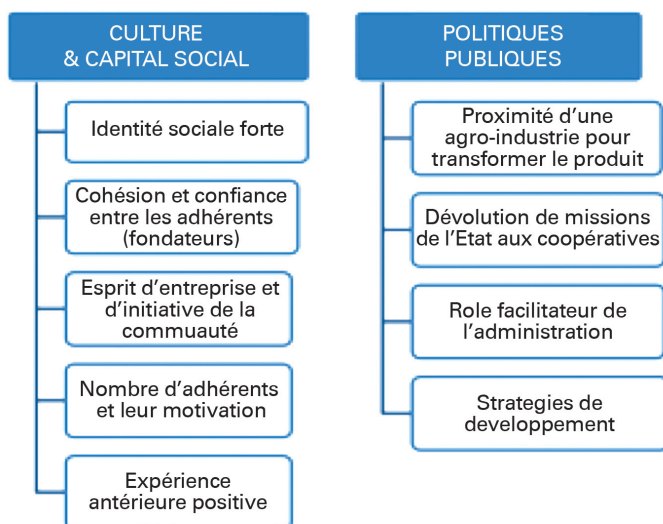
éléments de réponse et déclenché des conversations éclairantes sur ce sujet. Enfin, les personnels de la DGFIOP et des CRDA directement au contact des coopératives ont fourni des témoignages précieux sur le contexte et son rapport avec la performance des coopératives.

Au final, une riche moisson d'informations a permis de faire émerger, à l'analyse, trois grands groupes de facteurs de réussite: le contexte social et les politiques sectorielles; la gouvernance et le leadership; et enfin le positionnement sur le marché des services fournis par la coopérative. Ces facteurs, illustrés dans la Figure 6, sont discutés ci-après.

Contexte: interaction entre identités locales et politiques nationales

Le contexte a un poids important dans l'équation de la réussite. Il ne s'agit pas là uniquement des facteurs géographiques qui déterminent la richesse d'un site et son potentiel. Les enquêtes montrent que le contexte agit d'abord et surtout par sa dimension humaine et culturelle (Figure 7): force de l'identité sociale, esprit coopératif, degré de solidarité interne entre adhérents, esprit d'entreprise, expérience accumulée varient beaucoup d'une communauté à l'autre. Des situations où se matérialisent plusieurs de ces conditions à un moment donné peut émerger une action collective qui a de bonnes chances de réussir.

Figure 7: Interaction entre identités locales et politiques nationales



Source: élaboré par les auteurs.

Ainsi s'explique le paradoxe apparent par lequel les coopératives laitières ont beaucoup mieux réussi dans une zone à plus faible potentiel naturel comme Mahdia que dans les zones à plus haut potentiel naturel du nord du pays.

Ce type de constat appelle par ailleurs à un rééquilibrage de la trousse à outils à la disposition des animateurs du développement pour que, dans leur travail de diagnostic, ils donnent au facteur humain un poids plus en rapport avec ce qu'il représente dans la réalité.

Les aspects liés aux politiques sectorielles forment un second sous-groupe de facteurs influents au sein de cette même dimension contextuelle. Parmi ces facteurs, ceux qui ont le plus déterminé le résultat des coopératives de l'échantillon sont la proximité d'une agro-industrie et la dévolution de missions de l'Etat aux coopératives. Le rôle d'entraînement que peut avoir l'agro-industrie quand elle s'installe à proximité des bassins de production n'est plus à démontrer et il est bien illustré dans l'échantillon par le rapport entre les coopératives laitières de Mahdia et l'usine Vitalait.

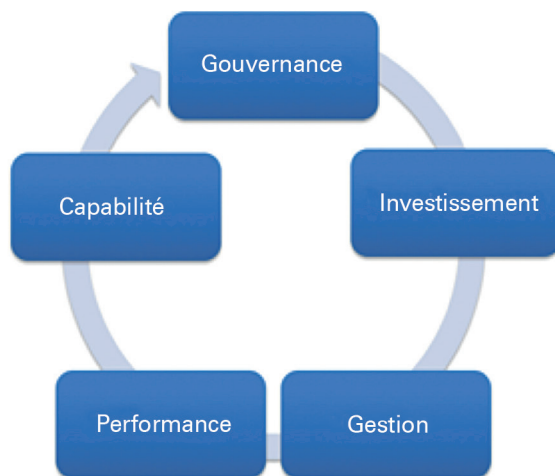
La dévolution aux coopératives de fonctions antérieurement prises en charge par les services publics, illustre quant à elle une approche à l'opposé de la notion de désengagement de l'État: c'est quand l'État s'engage dans un rôle de facilitateur, prenant le pas sur son rôle de contrôle, que l'on peut voir les meilleurs résultats sur le terrain.

Au titre des politiques, il faut enfin mentionner la qualité et la force des stratégies de développement qui, lorsqu'elles sont effectivement mises en place, deviennent alors des éléments essentiels constitutifs d'un environnement porteur.

Gouvernance et leadership

Le second grand facteur explicatif est la gouvernance. Celle-ci, à travers l'action du leadership de la coopérative, est la matrice du développement des capacités. De nombreux projets d'appui ont tenté et tentent encore de créer des capacités à travers des actions ciblées de sensibilisation et de formation, par exemple pour assurer une meilleure gestion de la coopérative ou diffuser des connaissances techniques et des savoir-faire. Ce type d'action est sans doute utile, mais il crée difficilement un gain de capacité durable faute d'une approche holistique: c'est qu'un maillon important manque trop souvent dans la chaîne de développement des capacités. Comme illustré dans la Figure 8, une bonne gouvernance attire, stimule et protège aussi bien l'investissement que les bons gestionnaires, qui à leur tour sauront dégager les ressources pour développer les capacités requises pour réussir les investissements consentis par la coopérative.

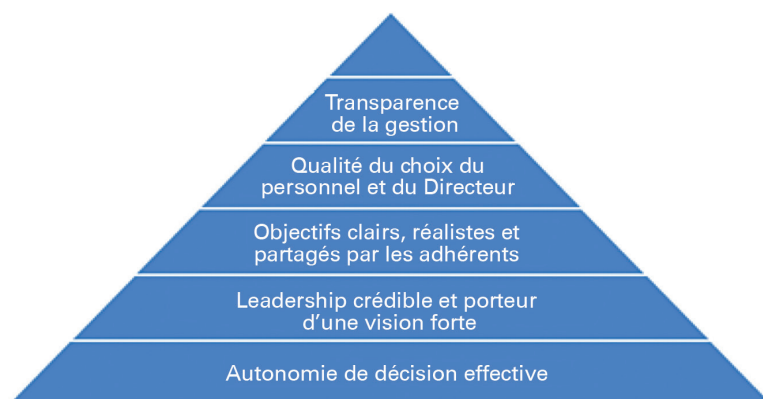
Figure 8: Gouvernance et capacités



Source: élaboré par les auteurs.

Les qualificatifs utilisés par les coopérateurs pour caractériser la qualité du leadership sont reproduits dans la Figure 9: à la base de la pyramide des facteurs on trouve l'autonomie de décision ainsi que la crédibilité du leadership. Force et clarté de la vision, qualité du Directeur et du personnel ainsi que la transparence de la gestion complètent la liste des facteurs les plus influents.

Figure 9: Critères de qualité de la gouvernance



Source: élaboré par les auteurs.

C'est l'ensemble de ces facteurs réunis qui produit le résultat recherché. Pour utiliser le même langage que celui des coopérateurs, il faut que «le conseil d'administration ait bien compris son rôle»; que «les adhérents choisissent des représentants de qualité (compétences de gestion) au conseil d'administration»; que «les adhérents soient impliqués par le leadership dans les décisions et choix stratégiques»; que «les fonds propres soient mobilisés»; et aussi «fidéliser les adhérents et clients de la coopérative en répondant à leurs besoins et attentes».

Ce genre de configuration favorable peut se développer spontanément mais cela n'advient que rarement. Si l'on veut un développement régional équilibré et un secteur coopératif dynamique, il faudra trouver et se donner les moyens pour la reproduire plus systématiquement en milieu rural défavorisé. Il faudra, entre autres, mettre en place dans la durée une action d'animation de qualité qui se nourrisse de ces mêmes principes. C'est là une condition pour tout investissement souhaitant s'inscrire dans la durabilité.

Positionnement

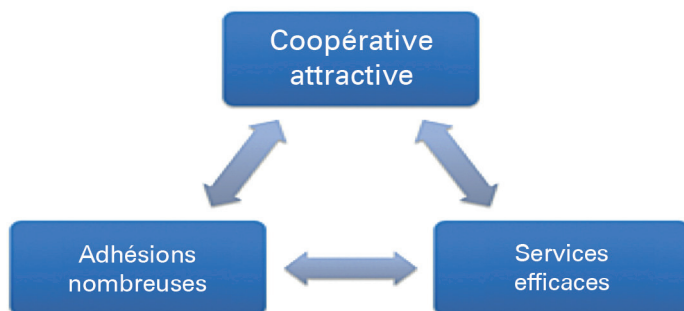
Le troisième groupe de facteurs de réussite, après un contexte socio-politique favorable et une gouvernance-leadership éclairés, est constitué par le positionnement de la coopérative sur le marché. Quels services la coopérative doit-elle choisir de fournir à ses adhérents pour maximiser ses chances de succès? Si l'on excepte les situations de rente naturelle liée à un environnement à haut potentiel, trois types de services ont le plus souvent favorisé le succès des coopératives:

- (i) Des services de proximité qui soient suffisamment diversifiés pour faire de la coopérative un pôle d'attraction pour les producteurs, comme l'approvisionnement en intrants, le conseil agricole, la collecte, l'agrégation et un premier niveau de transformation du produit;
- (ii) La collecte, le transport et la vente pour le compte des producteurs d'un produit offrant un revenu important et surtout régulier (le lait par exemple);
- (iii) Des équipements et des services visant à étaler l'offre de produits dans le temps et ainsi faire bénéficier les producteurs de meilleurs prix (conditionnement, stockage frigorifique de fruits et légumes).

Synergies entre facteurs et implications pour l'action de développement

Comment agissent et interagissent ces grands facteurs de succès qu'on espère avoir maintenant clairement identifiés? On a déjà expliqué comment la gouvernance et le leadership sont à la source de l'amélioration des compétences et des capacités et commencé à en entrevoir les implications pour ce qui concerne la conception et la mise en œuvre des programmes de formation. Réciproquement, on peut aussi utiliser la formation de capacités comme levier pour promouvoir une meilleure gouvernance et une saine gestion.

Figure 10: Synergies entre efficacité et adhésions



Source: élaboré par les auteurs.

Le facteur «positionnement sur le marché» renvoie au constat que les coopératives tunisiennes de base fonctionnent pratiquement sous le régime de la libre concurrence. Le positionnement fait levier sur le bien-être des adhérents à travers les revenus et les bénéfices qu’ils tirent de l’activité de la coopérative. Il détermine aussi directement la capacité d’autofinancement des investissements et donc la possibilité pour une coopérative de se développer. Un positionnement erroné est un des risques majeurs que peut encourir une coopérative tout comme peuvent l’être une politique des prix erratique, une récolte catastrophique ou un effondrement des prix du marché. Le positionnement sur le marché est un des moyens dont disposent les coopératives pour gérer au mieux ces risques.

On peut enfin faire levier sur les facteurs contextuels par l’intermédiaire des partenariats. Un exemple en est donné par les contrats-programmes avec des organismes publics ainsi que d’autres formes de partenariats recherchés et mis en œuvre par les coopératives ayant réussi. Ces partenariats identifient des synergies possibles entre les initiatives émanant du contexte local et les opportunités offertes par les initiatives du secteur privé ou par les politiques en vigueur.

Les trois grands groupes de facteurs et les leviers sur lesquels il est possible d’agir pour faire évoluer une situation donnée dans une coopérative constituent un cadre analytique dont on pourrait explorer la pertinence dans une démarche d’appui aux organisations professionnelles.

Les coopératives qui ont réussi ont surtout réussi à mobiliser des adhésions nombreuses grâce à la qualité, la fiabilité et la compétitivité de leurs services aux adhérents, qui rendent la coopérative attractive pour les producteurs.

Comprendre les conditions du succès permet aussi de mieux déchiffrer les situations d'échec de la petite agriculture, décrites au début de cette étude. Une grande partie de la petite paysannerie est endettée et a pour cette raison perdu son autonomie pour entrer dans un cercle vicieux d'appauvrissement qui nourrit le phénomène d'exode rural et de migration.

Pour conclure, on soulignera encore une fois l'importance de l'autonomie de décision à tous les niveaux, ainsi bien sûr que les conditions qui permettent cette autonomie. Pour avoir des coopératives autonomes, il faut des adhérents autonomes. Dans le chapitre suivant, on examine plus en détail ce que signifie l'autonomie des coopératives en situation d'investissement, point focal de cette étude.

■■■■■ Chapitre 6 – Potentiel et autonomie d'investissement

Un des objectifs principaux de cette étude prospective est de déterminer le potentiel d'investissement des coopératives et quels seraient les obstacles à lever, notamment financiers et institutionnels, pour libérer ce potentiel. Dans ce chapitre, l'estimation du potentiel est directement basée sur les plans d'investissement des coopératives de l'échantillon, ce dernier représentant l'essentiel des coopératives fonctionnelles. On ne se contente pas cependant d'estimer le potentiel actuel; le potentiel est estimé dans deux scénarios d'évolution du mouvement coopératif, pour aider à mettre en perspective ce que serait l'investissement selon que les objectifs des stratégies de développement en matière d'organisation du monde rural soient atteints ou dépassés. Pourquoi s'intéresser ici à l'autonomie des coopératives en situation d'investissement? D'abord parce qu'on a vu, tout au long de cette étude, l'importance que revêtait l'autonomie sur la capacité à prendre des initiatives et à les mener à bien, ce qui s'applique particulièrement aux décisions d'investissement. On a vu ensuite l'importance décisive du facteur humain dans la performance des coopératives, au-delà des contraintes, des opportunités ou des incitations qui peuvent influencer sur leurs décisions. L'autonomie apparaît de ce fait comme une composante essentielle de l'esprit d'entrepreneuriat et donc du potentiel d'investissement.

Grandes tendances de l'investissement agricole

Il est utile de donner tout d'abord quelques repères concernant les grandes tendances de l'investissement agricole en Tunisie. Les investissements agricoles représentent 8% des investissements dans l'ensemble de l'économie, ce qui est conforme à la part de l'agriculture dans le PIB (9%) ou à sa contribution aux exportations (9%) mais reste bien en deçà de la part de la population employée (16%).

Le taux de participation des opérateurs privés dans l'investissement agricole durant la période allant de 2007 à 2009 est de l'ordre de 58,3%. Ce taux a connu une évolution qui témoigne du désengagement progressif de l'Etat des activités de production et des efforts consentis pour inciter les promoteurs privés à investir dans le secteur agricole. Les domaines d'investissement les plus courants sont, par ordre décroissant: les nouvelles plantations (45% de l'investissement agricole); les bâtiments d'exploitation (27%); l'élevage (20%); et l'hydraulique (11%).

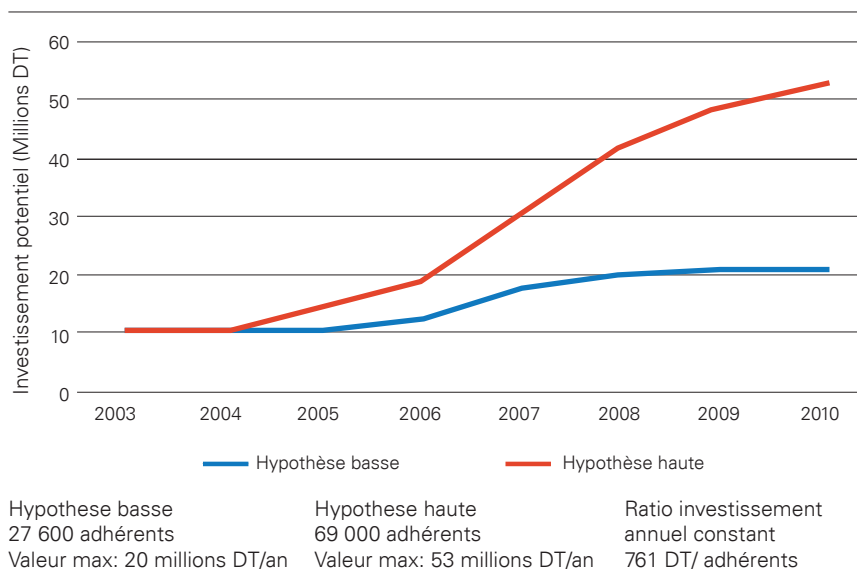
Les investissements privés étrangers réalisés en partenariat dans les domaines de l'agriculture et de la pêche ont atteint quant à eux un montant global de 296 millions DT, soit près de 40% des investissements privés dans l'économie.

Avec une superficie en agriculture biologique qui est passée de 300 ha en 1997 à 220.000 ha en 2015, l'exportation des produits biologiques connaît une croissance continue et rapide, contribuant ainsi à la diminution du déficit de la balance commerciale.

Typologie des investissements prioritaires des coopératives

La typologie des investissements que l'on retrouve dans l'échantillon de coopératives est présentée à l'Annexe 4. Les investissements sont diversifiés dans leur nature et leur taille, allant par exemple, de l'achat d'un tracteur à une usine de trituration d'olives biologiques, en passant par des centres de collecte de lait, l'achat de matériel frigorifique roulant, ou encore une unité de production d'aliment de bétail concentré.

Figure 11: Calcul du potentiel d'investissement des coopératives



Source: élaboré par les auteurs.

Ces investissements sont motivés par des objectifs également divers, que ce soit le besoin de réduire le coût des intrants pour les producteurs, de diversifier leurs revenus, d'améliorer leur productivité, de valoriser une ressource abondante chez les adhérents, ou d'augmenter la capacité de collecte de la coopérative et en améliorer à la fois les services et la rentabilité.

Potentiel d'investissement: deux scénarios à l'horizon 2025

Le potentiel d'investissement que représentent les coopératives agricoles fonctionnelles - les seules en état d'investir - est fonction, d'une part, de l'évolution du nombre des coopératives fonctionnelles et, d'autre part, du niveau moyen annuel d'investissement par coopérative ou par adhérent.

Le nombre total d'adhérents et de clients de ce groupe de coopératives est de 13.480 exploitations. Pour les besoins de l'estimation, deux hypothèses sont considérées à l'horizon 2025. L'hypothèse basse – environ 27.600 adhérents efficaces – correspond environ à un doublement des adhérents actuels, soit une croissance modérée portant le taux d'adhésion efficace²⁸ national à 8% environ. Elle suppose toutefois un environnement porteur nettement amélioré par rapport à la situation actuelle. On ne retiendra pas ici une autre hypothèse, plus pessimiste, qui correspondrait à une stagnation durable de ce secteur ou même à sa disparition à terme, en l'absence de politiques publiques visant à le promouvoir.

L'hypothèse haute – 69.000 adhérents en 2025 - suppose un grand mouvement d'adhésion soutenu par un environnement porteur et des investissements publics substantiels dans les filières, en partenariat avec le privé. Elle correspondrait à un taux national d'adhésion efficace d'environ 20%, soit à peu près le taux caractérisant le Gouvernorat de Mahdia actuellement, mais généralisé à l'ensemble du pays. Cette hypothèse est proche de l'objectif actuel de la politique agricole de promouvoir la création d'environ 500 coopératives au cours du plan quinquennal actuel, mais elle adopte un horizon de temps plus long (2025) que celui du plan quinquennal (2020).

L'estimation du potentiel d'investissement se fait en cinq étapes:

- (i) Pour chaque coopérative, on divise le montant d'investissement par la durée d'amortissement pour avoir une valeur annuelle de l'investissement: ces valeurs varient beaucoup dans notre échantillon, entre 40.000 DT et 6 millions DT;
- (ii) Puis on fait la somme des investissements annuels de toutes les coopératives, ce qui donne un total de 10,3 millions DT. Ce chiffre représente le potentiel d'investissement annuel actuel de la vingtaine de coopératives sélectionnées;
- (iii) On divise ensuite le montant total annuel des investissements projetés par le nombre total d'adhérents et usagers des coopératives fonctionnelles pour

²⁸ Le taux d'adhésion efficace est celui qui rapporte le nombre d'adhérents dans les coopératives fonctionnelles au total des producteurs dans l'ensemble du pays. On peut considérer les adhérents « efficaces » comme un sous-groupe des adhérents actifs faisant partie des coopératives que l'on considère comme fonctionnelles et qui ne connaissant pas de difficultés majeures.

trouver la valeur de l'investissement potentiel annuel par adhérent, soit une valeur de 761 DT/an.

- (iv) L'augmentation du nombre d'adhérents de 2018 à 2025 est estimée de manière raisonnée, suivant une progression typique en forme de S.
- (v) Enfin, l'évolution du potentiel d'investissement pour l'ensemble de la Tunisie est obtenue en tenant constant ce ratio de 761 DT/adhérent et en le multipliant par l'estimation du nombre d'adhérents des coopératives fonctionnelles sur la période (Figure 11).

Le potentiel d'investissement annuel des coopératives à l'horizon 2025 est ainsi estimé à 20 millions DT dans l'hypothèse basse (27.600 adhérents efficaces), et à 53 millions DT dans l'hypothèse haute (69.000 adhérents efficaces).

Autonomie des coopératives en situation d'investissement

Considérations méthodologiques

Sur le plan méthodologique, on considère que l'autonomie d'un acteur, individuel ou collectif, a un caractère relatif²⁹. Elle est relative au temps, à l'espace et surtout au type d'objectif qu'un agent (acteur) se donne ou à un défi à surmonter. S'agissant de mesurer l'autonomie d'un acteur collectif comme une coopérative, la première chose à faire est donc de déterminer l'objectif d'investissement de la coopérative vis-à-vis duquel on veut mesurer son degré d'autonomie. Pour les besoins de cette étude, l'indice a été mesuré par rapport à un projet d'investissement prioritaire tel qu'il émerge du protocole d'entretiens (voir Annexe 1).

Dans ces conditions, on ne peut – et ne doit – tirer aucune conclusion d'un score d'autonomie concernant le niveau général d'autonomie de cet agent. Par exemple une coopérative performante mais qui s'engagerait dans un projet ambitieux pourrait très bien obtenir un score inférieur à celui obtenu par une coopérative moins performante mais qui poursuivrait un objectif plus facilement à sa portée. En règle générale, il est préférable d'éviter de comparer les scores d'autonomie entre coopératives.

En réalité, il vaut mieux appréhender l'indice d'autonomie comme une mesure de la distance qui existe entre les capacités de l'acteur – ici la coopérative – et les capacités requises pour la formulation et la mise en œuvre du projet d'investissement envisagé. Appliqué au leadership d'une coopérative, il peut aider à comprendre comment les leaders évaluent leur propre capacité à surmonter leurs défis.

²⁹ La notion d'un niveau absolu d'autonomie, qui serait intrinsèque à un agent (coopérative), n'a strictement aucun sens du point de vue méthodologique.

Pour mesurer l'indice d'autonomie, on a adapté aux fins de cette étude un indice de mesure de capacité élaboré par le chef d'équipe dans le cadre de recherches antérieures³⁰ et appliqué dans différents contextes. L'indice est structuré selon trois dimensions de capacité: émotionnelle (le vouloir), cognitive (le savoir) et comportementale (le faire). La session se déroule en groupe. Les participants votent à main levée pour donner un score (de 1 à 5) à chacune des 18 propositions qui constituent l'échelle de mesure.

Comme toutes les mesures, celle-ci est sujette aux erreurs d'observation. Ces erreurs ont été minimisées au maximum en testant l'indice au préalable, en suivant un protocole précis, en prenant le temps suffisant pour l'enquête et par le fait que l'équipe en charge des mesures ait toujours été la même et qu'elle ait travaillé le plus souvent en tandem.

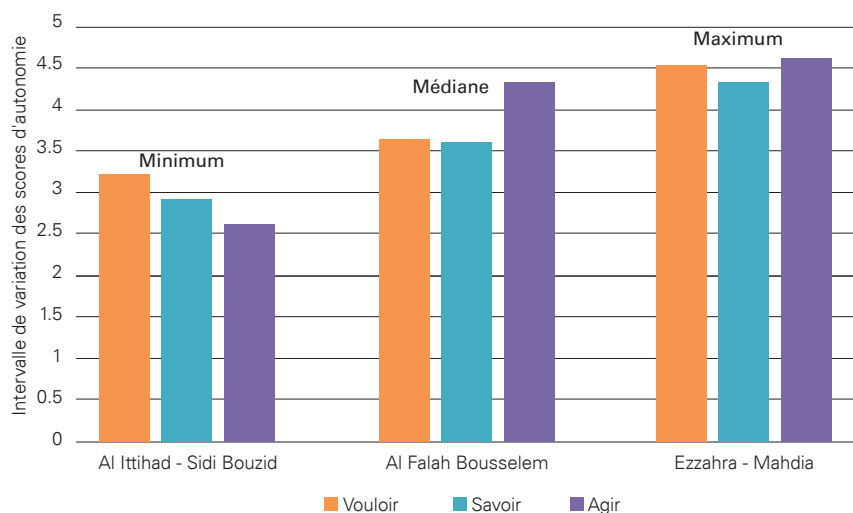
Analyse de la variation des degrés d'autonomie des coopératives

La Figure 12 ci-dessous décrit l'intervalle de variation des scores d'autonomie pour chacune des trois dimensions de l'indice (vouloir, savoir, faire). On constate, outre les différences de score, des différences de profil dues à des rapports différents entre dimensions de l'indice d'une coopérative à l'autre. La coopérative se trouvant en situation de plus grand défi par rapport à l'investissement prioritaire semble être la coopérative laitière Al Ittihad de Sidi Bouzid qui essaye de se diversifier en investissant dans une huilerie, alors que la coopérative pour laquelle le défi semble le moins problématique est la coopérative laitière Ezzahra à Mahdia (investissement dans un troisième centre de collecte). Exactement entre les deux figure la coopérative Al Falah de Boussalem qui représente la médiane de notre échantillon; c'est une coopérative récente qui a pour objectif prioritaire d'élargir le cercle de ses adhérents et la palette de services qu'elle peut leur fournir.

³⁰ Khalid El Harizi:

- i. Autonomisation des ruraux pauvres et volatilité des politiques de développement en Tunisie, co-editor with Ali Nefzaoui and Mohamed El Mourid, International Food Policy Research Institute (IFPRI), International Fund for Agricultural Development (IFAD) and International Centre for Agricultural Research in Dry Areas (ICARDA), 2009.
- ii. Repenser l'action collective, co-author, Editions L'Harmattan, Ethique Economique, Paris, 2008.
- iii. Measuring and Accounting for Community Capabilities in Kordofan, Sudan, with H. Klemmink, IFPRI Discussion Paper no 730, 2007.

Figure 12: Intervalle de variation des scores d'autonomie des coopératives



Source: élaboré par les auteurs.

Au plan de la motivation (score élevé de 4,5 sur un maximum de 5 points), les membres de la coopérative Ezzahra à Mahdia ont un attachement marqué à leur coopérative qui est bien ancrée dans la communauté dont elle est en fait l'émanation; ils tirent fierté de cet engagement et y trouvent la force de surmonter les difficultés quand elles se présentent. Du point de vue cognitif, le score élevé (4,3) traduit le fait que les coopérateurs ont déjà une grande expérience de l'activité de collecte de lait et qu'ils en sont à leur troisième centre de collecte; ils ont développé une expertise au fil des années qui les aide à mieux gérer la SMSA.

Ces atouts se traduisent aussi dans le comportement de la coopérative (score: 4,4) qui s'inscrit dans une vision d'investissement continu afin de renouveler le matériel amorti et de soutenir l'expansion des activités et services fournis par la coopérative et gagner ainsi en parts de marché. S'agissant d'une coopérative ayant particulièrement bien réussi, il n'est pas étonnant que le score d'autonomie soit élevé. Non seulement les capacités intrinsèques sont élevées, mais aussi le réalisme des choix d'investissement fait que les défis à surmonter restent à la portée des adhérents et du management de la coopérative. On notera enfin que l'équilibre qui caractérise les trois dimensions est sans doute encore plus révélateur d'une bonne autonomie que la valeur élevée du score total (13,2 sur un maximum de 15 points possibles).

A l'autre extrémité du spectre des scores d'autonomie, on trouve donc la coopérative laitière Ittihad de Sidi Bouzid qui se propose d'investir dans la filière de l'huile d'olive, comme expression d'un choix stratégique de diversification. Le score de 3,4 sur la dimension émotionnelle (vouloir) reflète des motivations contrastées faites, d'une part, de l'attachement des adhérents à leur coopérative et le sentiment de devoir la protéger des risques de mauvaise gestion et des conflits d'intérêts et, d'autre part, de leur appréhension devant les risques encourus et leur manque de confiance quant à leur aptitude à surmonter ce défi. Pour ce qui concerne précisément les compétences nécessaires, le score médiocre de 2,9 montre, qu'à l'aune de leur grande expérience dans la filière du lait, les coopérateurs jugent que leur expérience dans la filière huile d'olive est encore modeste et se limite à la phase de la production d'olives. Ainsi, il est évident que dans une telle situation, le projet d'investissement doit être particulièrement bien étudié notamment sur le plan capacité de production et investissement. De fait, le score de seulement 2,6 sur le facteur comportemental semble indiquer que l'action est paralysée.

Le choix de la diversification et l'idée de l'huilerie est en fait une proposition récente d'une partie des adhérents, appuyés par le CRDA. Une partie des membres du bureau de la coopérative est plutôt d'avis de rester focalisé sur l'activité traditionnelle de la coopérative pour réduire les pertes et les risques. Il faudrait plus de débat à l'intérieur de la coopérative sur la stratégie de diversification pour arriver à un consensus solide. Cela souligne l'importance du style de leadership de la coopérative et du conseil que les facilitateurs chargés de l'appui aux coopératives pourraient leur fournir. On voit cependant dans ce cas que le CRDA, sans doute bien intentionné, s'est engagé en faveur de cet investissement et de ce fait, est devenu objectivement partie prenante et non le facilitateur d'un débat sur la meilleure option d'investissement, débat qui devrait rester strictement interne. Les deux rôles sont incompatibles et il ne serait pas étonnant qu'une partie des adhérents résiste à l'idée, non parce qu'elle est risquée mais pour éviter tout risque d'interférence extérieure sur les choix stratégiques de la coopérative.

Pour ce qui est de la coopérative Al Falah et de son leadership, on enregistre une assez haute motivation pour engager les actions nécessaires à l'accomplissement de l'objectif, mais il reste selon les coopérateurs à améliorer les compétences nécessaires pour atteindre cet objectif. Un mécontentement, ou une déception, est perceptible vis-à-vis du faible encouragement reçu des services de l'administration (Ministère du Commerce, Domaines de l'État), notamment en ce qui concerne l'octroi d'un local pour le siège de la coopérative, des autorisations commerciales et de quotas de vente pour les produits subventionnés comme le son de blé.

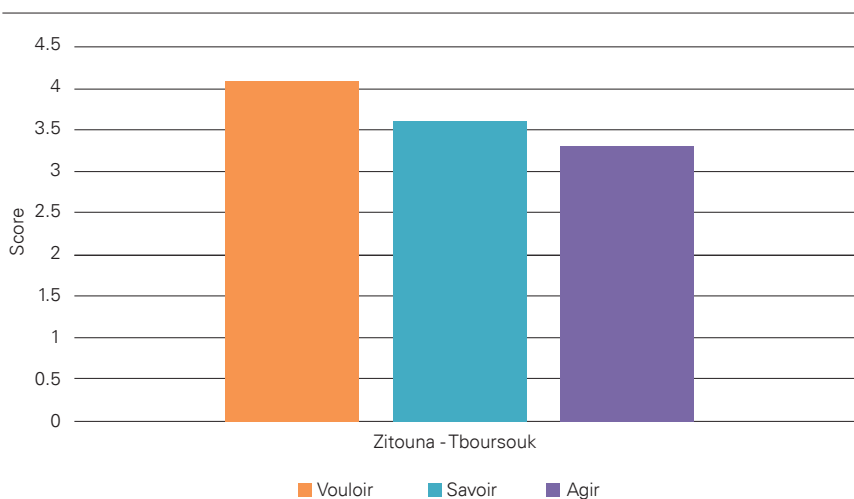
Malgré le jeune âge de la coopérative, les connaissances acquises sont bien développées (score de 3,6 également), notamment grâce aux multiples partenariats et à la collaboration avec la recherche et les structures d'encadrement technique ainsi qu'au recrutement d'une jeune ingénieur-agronome. Cependant les aptitudes nécessaires à l'élaboration d'un plan détaillé pour atteindre l'objectif du groupe font encore défaut.

Cette coopérative se caractérise par le fait qu'elle enregistre son score le plus élevé (4,3) sur la dimension comportementale, ce qui la distingue de beaucoup d'autres. Ce dynamisme quelque peu militant, on l'a constaté, se traduit dans les initiatives concrètes engagées par le leadership vis-à-vis de l'administration et des services d'appui ainsi qu'avec les fournisseurs pour essayer de se positionner comme représentant des agriculteurs et de leurs besoins, ainsi qu'en intermédiaire entre ces acteurs et la masse des petits producteurs pour la fourniture des services (approvisionnement en intrants, conseil agricole, formation).

Type d'investissement et profil d'autonomie

Dans les paragraphes suivants, on poursuit l'exploration des rapports qui peuvent exister entre le type d'investissement et le profil de l'indice d'autonomie afin d'apporter quelques éclairages sur les dynamiques entrepreneuriales à l'œuvre autour d'une décision collective d'investissement.

Figure 13: Score d'autonomie de la coopérative Zitouna

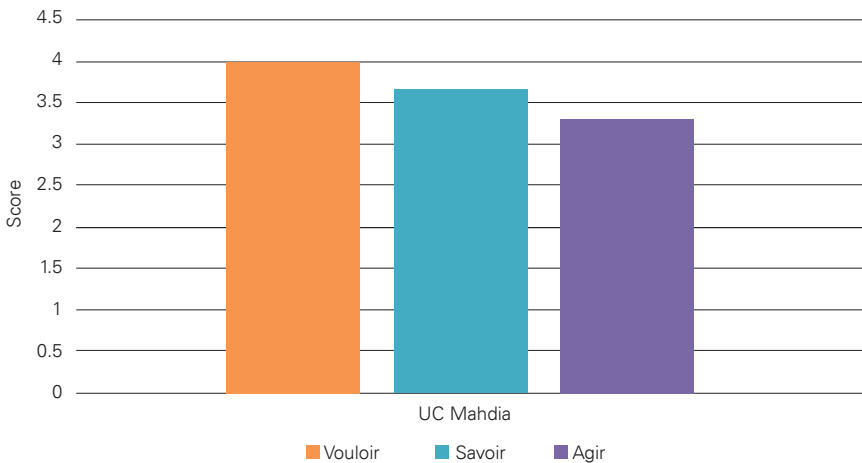


Source: élaboré par les auteurs.

Le profil de la coopérative Zitouna (Figure 13) montre un retrait du score d'autonomie quand on passe de la dimension du vouloir à celle du savoir

puis du faire. On peut considérer un tel profil comme le cas générique de référence pour toute nouvelle initiative: avec un score de 4,1 la motivation est généralement élevée (enthousiasme des débuts) alors que le niveau perçu des compétences (score de 3,6) se situe assez nettement en dessous. Cela paraît logique, considérant que la mise en œuvre n'a pas encore commencé et qu'il manque nécessairement une partie de l'expérience que celle-ci apportera à la coopérative. Cette même observation s'applique également à la dimension comportementale qui affiche un score de 3,3 légèrement en dessous du score sur la dimension cognitive.

Figure 14: Score d'autonomie de l'UC de Mahdia



Source: élaboré par les auteurs.

La coopérative de Zitouna (Teboursouk) a pour ambition de valoriser la qualité exceptionnelle des olives de son terroir en produisant elle-même une huile d'olive biologique AOC mise en bouteille à la coopérative. Cet objectif est typique d'une tentative de remonter la filière aval en profitant d'une rente de situation en amont. Une forte motivation et confiance en eux-mêmes caractérisent le groupe dirigeant qui estime pourtant ne pas disposer des ressources suffisantes pour mener à bien cet investissement. Le groupe reconnaît l'ampleur du défi auquel il est confronté et la nature des obstacles qui se trouvent sur son chemin, ce qui est un indice favorable au succès. Les leaders du groupe estiment que certaines connaissances indispensables pour la réalisation de l'objectif leur font défaut. C'est là une des raisons qui les pousse à rechercher des collaborations et des partenariats avec tous ceux qui peuvent les aider à atteindre leur objectif (dimension comportementale).

Un profil générique analogue dans une situation d'investissement comparable se dessine pour l'Union des Coopératives laitières (UC) de Mahdia par rapport à un projet d'investissement consistant en la création d'un centre d'élevage de génisses certifiées (Figure 14), qui fournirait des animaux de qualité à un prix abordable aux adhérents des coopératives membres de l'UC. L'UC est bien placée en ce qu'elle a déjà une grande expérience de l'activité d'insémination artificielle et qu'elle est en mesure de faire jouer des économies d'échelle.

Bien que généralement convaincues du bien-fondé de ce projet d'investissement, il n'est pas certain que les coopératives les plus puissantes au sein de l'UC ne soient pas tentées de jouer la carte individuelle en investissant elles-mêmes dans l'élevage de génisses plutôt que de jouer la carte de la coopération entre coopératives. En fait, notre entretien avec la coopérative El Hoda révèle qu'un tel projet est envisagé par elle également. En définitive, c'est peut-être un partenaire de longue date des coopératives, en l'occurrence l'usine Vitalait, qui va peut-être peser dans un sens ou dans l'autre par l'octroi de facilités³¹ pour la réalisation du projet.

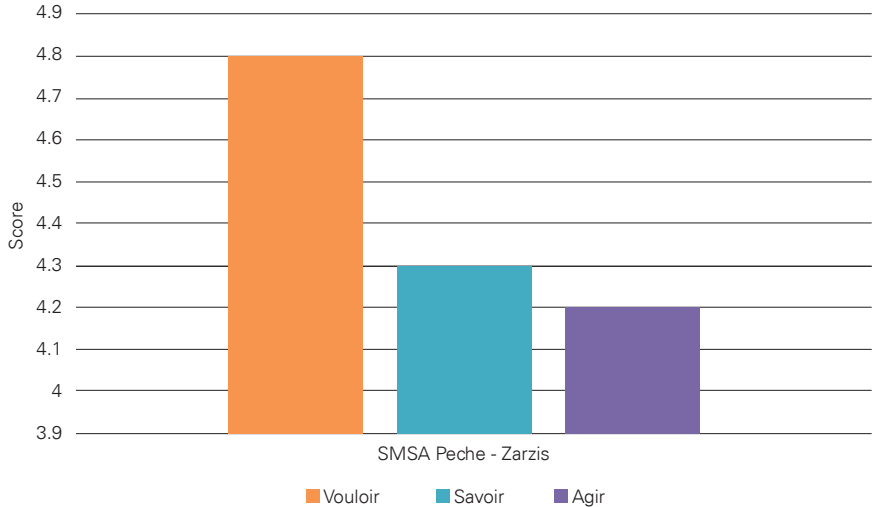
Ce deuxième exemple (UC Mahdia) met en évidence le fait que l'autonomie peut-être un avantage comparatif important pour attirer les investissements vers les coopératives les plus entreprenantes. Il met aussi en relief que la décision n'est pas seulement d'ordre économique: la rationalité économique voudrait en effet que l'UC prenne en charge cet investissement en raison notamment d'économies d'échelle possibles. Mais le jeu de la concurrence, les logiques d'intégration et d'organisation de la filière ou la nécessité de maintenir certains équilibres socio-politiques peuvent orienter la décision dans un sens ou dans l'autre. Incidemment, il est intéressant de noter comment la logique de concurrence fait maintenant partie de la réalité des coopératives.

La Société Mutuelle des Services de Pêche (SMSP) à Zarzis est un autre exemple illustrant le profil générique d'autonomie (Figure 15). Son objectif prioritaire est d'investir dans du matériel roulant et des magasins de matériel de pêche pour mieux commercialiser le poisson et développer les services aux pêcheurs. La coopérative est en train de récupérer lentement son équilibre budgétaire après une période de mauvaise gestion ayant conduit au renouvellement de l'équipe dirigeante. Les scores enregistrés sur les trois dimensions de l'indice sont élevés dans l'absolu, mais dénotent un décalage net entre la motivation (le vouloir) d'une part, et le savoir et le faire d'autre part. Ce décalage est paradoxal en ce sens que l'expérience professionnelle est loin de faire défaut: il s'agit en fait d'investissements de renouvellement ou d'expansion sur le modèle existant, qui ne présentent aucune difficulté. La coopérative est en fait handicapée par les difficultés de financement et par

³¹ Il est question que Vitalait offre le local pour l'établissement du centre d'élevage de génisses.

l'absence d'assurance fiable contre les risques. Elle est aussi objectivement désavantagée par la faiblesse des adhésions, le passif qu'elle a dû liquider et la sous-capitalisation qui en résulte.

Figure 15: Score d'autonomie de la SMSP de Zarzis



Source: élaboré par les auteurs.

Ces obstacles multiples ne représentent pas seulement un frein à l'investissement. Par leur permanence, ils ont aussi une répercussion plus profonde sur le sentiment d'autonomie et sur la capacité d'entreprendre. Il y a là matière à réflexion pour ceux qui auraient en charge la responsabilité d'assainir ce secteur et créer les conditions d'un environnement porteur. Il ne s'agirait pas seulement de lever les contraintes de financement ou d'améliorer la couverture des risques – ce qui serait déjà beaucoup – mais il serait aussi hautement souhaitable d'apporter du sang nouveau et notamment de recruter des gestionnaires de coopératives provenant de secteurs dynamiques, qui seraient suffisamment autonomes pour relancer la capacité d'initiative au sein des coopératives.

Le cas des coopératives centrales

Les coopératives centrales se retrouvent trop souvent entre le marteau et l'enclume, c'est-à-dire entre une tutelle de l'État encore étroite et la concurrence du secteur privé. Beaucoup d'entre elles cumulent les dettes et ne peuvent se financer facilement. Leur avenir apparaît compromis si rien ne

change. Elles représentent pourtant un patrimoine historique et productif, un réservoir de compétences et d'expérience et un potentiel d'investissement qu'il serait dommage de perdre. Notre échantillon comprend trois d'entre elles: la Coopérative Centrale de Blé (COCEBLE), l'Union Centrale des Coopératives Viticoles (UCCV) et - par assimilation - l'UC de Mahdia que nous avons déjà mentionnée dans la section précédente.

COCEBLE

Le secteur céréalier, bien qu'encore fortement régulé par l'État, est toutefois progressivement libéralisé. Ainsi, la collecte des céréales a été ouverte au secteur privé, y compris les minotiers. La COCEBLE est donc concurrencée sur son propre terrain et demande en retour au Ministère de pouvoir transformer le blé en farine. Une autre idée de diversification serait de se lancer dans la production contractuelle de semences. Au plan opérationnel, et de manière plus immédiate, la COCEBLE a une stratégie d'adaptation au nouveau contexte qui consiste à transformer ses centres de collecte en centres multi-services et de passer progressivement d'une mission de service au produit (les céréales) à une mission de service aux producteurs. Ces stratégies, pour être applicables, nécessitent pour une part des modifications des textes juridiques³².

Les investissements prioritaires sont le renouvellement de matériel dans les anciens silos et l'implantation de 4 nouveaux silos, notamment dans les périmètres irrigués.

La situation de la COCEBLE n'est pas unique et peut se retrouver à différents degrés dans la plupart des SMSA centrales qui font face à quatre types de problèmes:

- (i) Autonomie de décision limitée et passif accumulé dans des périodes où la tutelle intervenait beaucoup dans la gestion des coopératives;
- (ii) Activités peu lucratives dans un secteur de l'économie où l'intervention de l'Etat est encore forte;
- (iii) Endettement important (voir Annexe 8) rendant problématique le financement des investissements;
- (iv) Moyens humains insuffisants: 50% des coopératives n'ont pas de directeur pour la gestion courante (fuite des cadres vers le secteur privé);

UCCV – Les Vignerons de Carthage

L'UCCV représente une exception notable à ce tableau général, car elle opère depuis toujours dans un marché concurrentiel. Avec 45% du marché, l'UCCV

³² Par exemple, le texte sur les SMSA parle de service aux adhérents et ne précise pas si les SMSA centrales peuvent créer des sociétés subsidiaires; le texte sur les céréales prévoit un service public avec obligation de collecte de tous les agriculteurs qui le veulent.

y joue un rôle de leader, y compris pour ce qui concerne la formation des prix de référence pour l'achat de raisin de cuve. On s'attardera un peu plus sur ce cas qui peut offrir des indications utiles pour un éventuel assainissement du secteur des coopératives centrales et pour le rôle qu'elles pourraient jouer dans l'organisation des filières et du secteur coopératif dans un marché libéralisé.

Contrairement à beaucoup d'autres coopératives centrales qui sont seulement organisées au niveau central, l'UCCV (voir monographie, volume 2) est organisée à deux niveaux ayant chacun son autonomie de gestion, à savoir les terroirs et l'administration centrale. L'UCCV fait fonction de centrale d'achat, ce qui garantit aux agriculteurs de recevoir par son intermédiaire toutes les prestations dont ils ont besoin en amont de la campagne y compris l'assistance technique (choix des plants, variétés, etc.); les adhérents bénéficient même d'une assurance maladie.

Le vin de qualité est produit surtout par les SMVDA créées par l'UCCV à partir d'anciennes Unités de Production Agricoles (elles-mêmes constituées sur la base d'anciennes fermes coloniales) ou par celles du secteur privé.

L'UCCV opère à 50% de sa capacité en raison d'un marché saturé et concurrentiel. Pour rester compétitive, la coopérative a mis en place à partir de 2014 une gestion plus rigoureuse, avec notamment une réduction de la masse salariale, ce qui s'est traduit par une amélioration du résultat d'exploitation.

Le prix du raisin de cuve a connu une augmentation notable depuis quelques années, ce qui fait que le vin tunisien n'est pas concurrentiel à l'exportation. L'essentiel des ventes se fait sur un marché national d'autant plus limité que le prix au consommateur est très élevé en raison des taxes qui sont de l'ordre de 100%.

Pour garder sa part de marché, l'UCCV mise sur la qualité du produit en investissant dans l'infrastructure, l'amélioration des cépages et l'octroi de crédit aux coopératives de base adhérentes pour leur permettre de financer les campagnes de production viticole. Cette approche, en tous points comparable à celle mise en œuvre par certaines centrales laitières dont celle de Mahdia, cherche à fidéliser les adhérents pour garantir une matière première de qualité et en quantité adéquate. Pour cela, l'UCCV prévoit un plan d'investissement et de mise à niveau:

- (i) Pour le siège de l'UCCV: investissement de l'ordre de 1,5 million DT dans des cuves en inox avec refroidissement avec du matériel importé d'Italie;
- (ii) Pour les coopératives de base: investissement de l'ordre de 500.000 DT dans des pressoirs pneumatiques.

L'UCCV compte financer ses projets en grande partie à partir de ses fonds propres complémentés par des crédits bancaires auxquels elle a accès sans difficulté.

Conclusion

Les coopératives, pour le moins celles qui réussissent, ont souvent un niveau élevé d'autonomie et de motivation en situation d'investissement. Un cran en dessous du niveau de motivation, elles ont bien conscience du niveau de compétences et connaissances requises pour accomplir leurs objectifs. Elles expriment en fait un besoin constant et régulier d'acquisition des compétences requises pour la bonne gestion et conduite des investissements (programmation des activités par exemple) et leur diffusion auprès d'un cercle plus large d'adhérents.

En ce qui concerne la mise en œuvre des actions décidées, les coopérateurs comptent beaucoup sur le réseautage, le partenariat et l'échange d'expériences entre eux et avec des sources extérieures, dont ils sont très demandeurs. Ils semblent moins enclins à tester et à expérimenter des solutions à échelle réduite avant de les adopter.

Les leaders des coopératives échantillonnées ont une idée claire des objectifs et de la raison d'être de leurs investissements prioritaires. Il n'est pas sûr en revanche qu'ils choisissent des investissements en rapport avec leur capacité réduite d'autofinancement. En fait, ils partent souvent sur l'hypothèse d'un financement combinant subventions et prêt bancaire.

La majorité des coopératives, même celles qui ne sont pas endettées, rencontrent cependant de grandes difficultés à financer leurs projets. Les risques inhérents à l'activité agricole, les faibles revenus et les garanties exigées se combinent pour créer une situation de stagnation de l'investissement, qui est pourtant la clé de l'augmentation de la productivité et de la valorisation des produits. Cela confirme et renforce le constat fait dans les chapitres précédents (voir en particulier le chapitre 4) concernant le très faible accès au financement agricole qui est clairement un frein important à l'investissement.

Un petit nombre de coopératives particulièrement performantes se distingue cependant par une capacité importante d'autofinancement. Dans ces cas-là, le statut coopératif est une incitation à l'investissement compte tenu de l'accumulation des réserves obligatoires et du fait que seule une partie des bénéfices peut être distribuée en dividendes. Ces coopératives jouent un rôle moteur dans leur environnement mais peuvent parfois décourager, du fait de leur position dominante, la constitution ou le bon fonctionnement d'organisations inter-coopératives.

■■■■■ Chapitre 7 – Vers la mise en œuvre d’une vision partagée

Rôle des coopératives agricoles dans le développement en Tunisie

La petite agriculture familiale représente encore 80% des exploitations agricoles tandis que la pauvreté en Tunisie reste majoritairement un phénomène rural. L’agro-industrie, pour se développer, a besoin d’un approvisionnement dans les quantités et qualités voulues et d’une traçabilité des produits mais les gains de productivité sont inhibés par un partage inégal de la valeur ajoutée entre acteurs des filières. L’investissement agricole est un élément déterminant de la création de revenus, de la réduction des disparités régionales, de la sécurité alimentaire et de l’équilibre de la balance commerciale mais il demeure sévèrement contraint par la faiblesse des organisations professionnelles et par un financement problématique du secteur agricole.

Les coopératives ne sont ni une panacée à tous ces problèmes, ni leur cause. Selon qu’elles soient bien ou mal constituées, convenablement gérées ou non, elles peuvent représenter une solution ou un problème supplémentaire. Les coopératives agricoles, du fait même de cette caractérisation sectorielle de leur activité, peinent à trouver un équilibre entre leurs fonctions sociale et économique et ce, paradoxalement, au moment même où le Gouvernement décuple ses programmes sociaux et de lutte contre la pauvreté. Si l’on veut développer l’investissement privé dans le secteur agricole, il faudra fortement investir dans la promotion d’organisations professionnelles véritablement autonomes et en faire un élément central des politiques agricoles et de développement régional en Tunisie.

Trop souvent, la coopérative reste encore associée dans les esprits à la collectivisation forcée, de triste mémoire. En réalité, les coopératives ont aussi joué à plusieurs moments critiques de l’histoire récente un rôle positif important mais resté assez méconnu du grand public. En témoignent, par exemple, le grand mouvement de plantation d’oliviers des années 1960 et 1970, sans lequel la Tunisie ne serait pas aujourd’hui le premier exportateur mondial d’huile d’olive, ou la réussite du plan laitier à partir des années 1980, qui doit beaucoup aux coopératives de petits producteurs laitiers.

En dépit d’une histoire chaotique et de performances inégales, les coopératives agricoles ont un rôle à jouer qui serait difficilement remplaçable pour réussir le pari d’une amélioration de la compétitivité agricole allant de pair avec un développement régional inclusif. Pour jouer pleinement ce rôle, elles devraient avoir un espace institutionnel et économique reconnu. Cet espace existe dans

la réalité mais il est encore ténu, mal délimité par les politiques publiques et peu valorisé dans les perceptions des acteurs. La promulgation de la loi sur l'économie sociale et solidaire serait une opportunité à saisir pour avancer des réponses collectives à ces questionnements et paradoxes.

Un enjeu stratégique pour la société tunisienne, et donc pour les responsables politiques, est de décider s'il serait opportun d'aménager un espace favorisant l'émergence d'un secteur coopératif autonome. Bien que l'on puisse considérer que l'expérience collectiviste et un demi-siècle de politiques libérales aient définitivement apporté une réponse négative à cette question, la révolution de 2011 et l'irruption du citoyen sur la scène politique montrent qu'il n'en est rien, remettant plus que jamais cette interrogation à l'ordre du jour. La prise de conscience de la contribution au rayonnement économique et social des coopératives dans les pays capitalistes les plus avancés et un peu partout dans le monde amène nombre d'acteurs en Tunisie à se distancer des visions en termes de tout-État ou tout-privé. Sur le terrain, les conditions d'un véritable partenariat sont enfin en train d'émerger mais demandent, pour être soutenues, une clarté de vision et une continuité dans l'action.

Au terme de cette étude, il est donc clair que les coopératives ne remplacent ni l'État ni le secteur privé comme elles ne peuvent être entièrement assimilées ni à l'un ni à l'autre de ces secteurs. La coopérative est la combinaison entre un groupement de personnes et une entreprise. Elle n'est dépendante ni de l'État ni des collectivités territoriales. Relevant de l'économie sociale et solidaire, sa rationalité n'est pas entièrement dictée par le profit même si elle doit assurer l'équilibre de ses comptes sur la base des prix du marché. Dans le contexte tunisien, elle opère souvent sur des créneaux à faible rentabilité pour servir des producteurs relativement isolés qui ne sont pas desservis par les entreprises de services privées. Pour autant, les coopératives ne doivent pas devenir des guichets de distribution des aides publiques comme cela a été le cas historiquement. Ceci a eu deux conséquences: d'une part, la perception de la coopérative essentiellement comme un organisme mutuel distributeur d'aide publique et d'autre part, comme une entreprise peu performante, subventionnée et endettée.

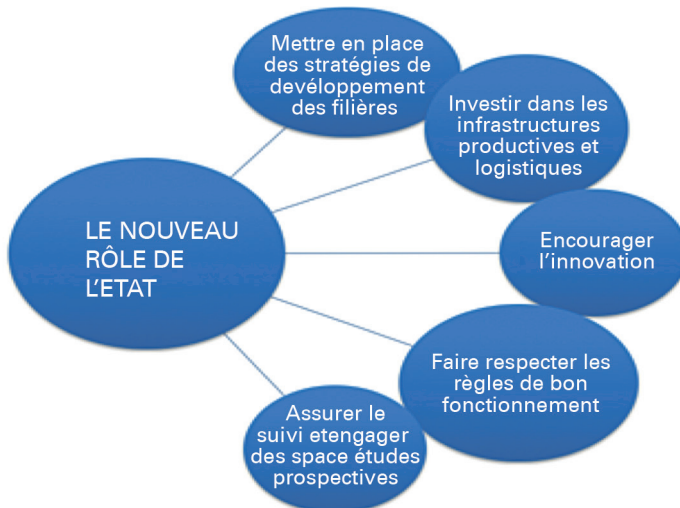
Cette étude démontre aussi que des coopératives peuvent réussir aujourd'hui dans un marché compétitif. Certes, elles restent une exception dans un paysage coopératif peu dynamique, mais les coopératives agricoles, quand elles réussissent, permettent à toutes les catégories d'agriculteurs d'avoir accès à des intrants et services à des prix abordables, d'écouler leur produit et de le valoriser. Par leur activité quotidienne enracinée dans les terroirs, elles catalysent la croissance de l'économie rurale et constituent autant de noyaux de transformation et de mise à niveau de l'agriculture dans une économie de plus en plus ouverte.

Dans le contexte tunisien post-révolution, la coopérative agricole peut incarner – avec d'autres formes organisationnelles – la nouvelle politique de promotion

de l'économie sociale et solidaire en milieu rural. Cependant, la coopérative agricole est, et doit rester, avant tout une initiative de producteurs qui visent à travailler ensemble pour gagner plus. Les coopératives fonctionnelles créent en effet un pouvoir de négociation sur le marché et une reconnaissance officielle par les pouvoirs publics. Elles se positionnent sur une panoplie de services de proximité connectant l'offre et la demande de biens et services en amont et en aval des producteurs. Elles sont des catalyseurs du développement territorial, de l'innovation et de l'entrepreneuriat dans le cadre de partenariats entre les producteurs, le secteur privé, la société civile et l'Etat.

Cette vision des coopératives est bâtie sur les convergences entre les visions portées par différents acteurs directement concernés. Elle se démarque de la vision historique de coopératives relais des stratégies de développement dirigistes et prend en compte la réalité d'une économie où les investissements privés sont le moteur de la croissance et de l'emploi. Cette clarification empirique du rôle des coopératives se démarque également, sans nécessairement les contredire, des approches théoriques et non contextualisées du rôle des coopératives agricoles. Elle suppose enfin une clarification parallèle du nouveau rôle de l'Etat: loin de signifier un désengagement de l'État, cette vision suppose un engagement différent de l'État résumé dans la Figure 16 ci-après:

Figure 16: Vision d'un nouveau rôle pour l'État



Source: élaboré par les auteurs.

À l'exception notable de l'UCCV, l'avenir des coopératives centrales semble bouché ou à tout le moins incertain. Il faudrait un programme de restructuration des coopératives centrales et envisager de régionaliser certaines d'entre elles. Restructurées en unions de coopératives, avec une situation financière assainie, un leadership compétent et des effectifs redimensionnés, elles pourraient jouer, à l'image de l'UCCV, un rôle dans la stabilisation des marchés et dans la modernisation de la production tout en offrant une option supplémentaire pour la structuration des filières dans un marché libéralisé ou en voie de libéralisation rapide. Dans une vision qu'on pourrait appeler «chaînes de valeur coopératives»³³, les coopératives centrales pourraient se spécialiser dans la transformation des produits et devenir le fer de lance d'une politique qui encouragerait l'installation d'agro-industries à proximité des principaux bassins de production tant par le secteur privé que par les coopératives centrales.

Vers un environnement porteur

En longue période, on observe que l'intérêt des pouvoirs publics pour les coopératives a été intermittent et très variable d'une région à l'autre, ce qui dénote l'absence d'une vision claire de la place des coopératives dans le développement agricole.

Dans un pays en développement comme la Tunisie, il n'est pas anormal que les pouvoirs publics fassent appel aux coopératives pour mettre en œuvre des projets de développement. Mais tout programme ou projet de développement recourant aux organisations de producteurs devrait aussi investir dans leur durabilité (locaux, terrains, équipements, capital humain et financier) et pas seulement dans les activités immédiates qui intéressent le projet en question.

La Tunisie vit depuis 2011 une période de transition démocratique, certes à prédominance politique, mais qui touche aussi progressivement les domaines économique, institutionnel et social. Le climat socio-politique est maintenant nettement plus favorable à une indépendance des organisations de producteurs. Dans ce processus, l'optique change progressivement, passant d'une priorité à la mise en œuvre des stratégies nationales de développement à la prise en charge par les coopératives de leur propre développement tel qu'elles pourraient le définir.

Dans une économie qui se veut compétitive et ouverte, la protection des coopératives et leur isolation par rapport à la concurrence n'est pas une option. Il faut donc revoir en profondeur le cadre légal pour garantir une autonomie réelle aux coopératives. Il n'y a pas d'autre choix économiquement et socialement efficace que d'abandonner toute référence à la tutelle. Alors

³³ Voir aussi la discussion sur l'écosystème (chapitre 4) et sur l'enjeu stratégique de favoriser l'émergence d'un secteur coopératif autonome (chapitre 3).

seulement les coopératives pourront-elles entrer en compétition avec le secteur privé avec une chance de réussir si elles sont bien gérées, tirer profit des incitations généreuses mises en place, accéder dans de meilleures conditions au financement et prendre toute leur place dans le développement du pays. Comme déjà mentionné plus haut, la nouvelle loi sur l'économie sociale et solidaire, telle qu'elle pourra être harmonisée avec le projet de loi sur les coopératives, pourrait représenter une occasion précieuse d'apporter des améliorations ultérieures et créer un véritable environnement porteur.

Le développement des coopératives passe également par la possibilité de maîtriser progressivement l'aval de la chaîne de valeur agroalimentaire. Les coopératives doivent donc pouvoir se doter de filiales hébergeant des investissements dans la première et la deuxième transformation, voire la distribution. La constitution de ces filiales apportera aussi une souplesse supplémentaire pour attirer des investisseurs dans le financement de certains outils de transformation.

L'analyse a également mis en relief le contraste qui existe entre un nouveau système d'incitations à l'investissement, très avantageux pour les coopératives, et une quasi absence de canaux fiables pour le financement, non seulement des coopératives mais aussi du secteur agricole dans son ensemble. La portée des incitations à l'investissement s'en trouve ainsi fortement diminuée. Dans une situation qui voit près du quart des agriculteurs exclus de l'accès au financement, il est en outre nécessaire de traiter la question du surendettement du secteur agricole.

Avec un cadre légal et incitatif amélioré, la mise à niveau des coopératives prendrait tout son sens, à condition de renouveler les approches de formation des nouvelles coopératives et d'accompagnement de celles qui existent. La phase constitutive du groupe et de son leadership autour d'une vision commune, d'un outil ou d'une innovation est un des principaux facteurs de réussite.

Enfin, il est évident que des coopératives isolées ne peuvent réussir dans la durée que si elles s'insèrent dans ce que l'on pourrait appeler un «écosystème coopératif» à l'échelle d'un large territoire ou d'une filière par exemple. En d'autres termes, non seulement faut-il que l'environnement soit porteur, mais il faudrait aussi encourager les coopératives à créer leur propre écosystème au sein de leur environnement. Cet écosystème comprendrait un ensemble de structures et de processus articulés autour de la coopérative tels que des GDA affiliés à la coopérative en question, une ou plusieurs SMVDA ou SMPA, des sociétés filiales des coopératives, une union de coopératives et enfin, une offre diversifiée de structures interprofessionnelles et syndicales représentatives pour faire entendre la voix des producteurs et participer en leur nom à l'élaboration des politiques sectorielles.

La question du rôle et du potentiel d'investissement des coopératives a une portée qui dépasse de loin la question de l'avenir des coopératives agricoles. Elle soulève en fait toute la question de la stratégie de développement agricole sinon du modèle de développement économique de la Tunisie.

Le poids des héritages est tel qu'il ne faudra rien de moins qu'une véritable stratégie de rupture si l'on veut atteindre les objectifs ambitieux d'organisation du monde agricole, d'amélioration de la compétitivité et de développement régional inclusif et durable et répondre, ce faisant, aux aspirations populaires qui les portent. En résumé, il s'agit de promouvoir les coopératives de manière à favoriser l'émergence d'un secteur coopératif autonome, dynamique et professionnalisé, ayant une place reconnue dans l'économie rurale et nationale. L'autonomie et l'identité de la coopérative comme entreprise doit être garantie aussi bien vis-à-vis de l'administration publique que des syndicats, et la règle du gagnant-gagnant doit prévaloir entre l'agriculteur et la coopérative.

Un plan d'action en sept points pour la promotion des coopératives agricoles

Sur la base de propositions préliminaires de l'équipe chargée de l'étude et de larges consultations conduites au cours de l'atelier de réflexion de Mahdia les 12 et 13 avril 2017, il est proposé un plan en sept points qui pourrait donner une application concrète en milieu rural à la nouvelle loi sur l'économie sociale et solidaire préparée par le Gouvernement.

Ces propositions et recommandations sont issues essentiellement du travail de terrain et de l'analyse en longue période des politiques publiques agricoles. Pour autant, elles ne se veulent pas prescriptives à l'intention des décideurs. Il faudrait plutôt y voir un cadre de mise en cohérence et un menu d'interventions compatibles avec une vision renouvelée du rôle des coopératives auquel les décideurs et autres parties prenantes peuvent faire référence.

1. Améliorer ultérieurement et de manière décisive le cadre juridique et incitatif:

- Supprimer totalement la notion de tutelle de la loi organique des coopératives;
- Permettre aux coopératives de se doter de filiales hébergeant des investissements dans la première et la deuxième transformation, voire la distribution;
- Mettre en place des mécanismes de financement et d'assurance adaptés aux agriculteurs et aux coopératives;
- Instituer un fonds de promotion de l'innovation qui serve à incuber de nouvelles idées et les porter sur le marché;

- Renforcer les liens entre les organisations professionnelles et les associations de microcrédit;
 - Introduire des formes de baux ruraux et fermages qui favorisent la mise en valeur et l'investissement tout en protégeant les ressources naturelles;
 - Permettre la création de nouvelles formes de coopératives, telles que les coopératives familiales³⁴ permettant, par exemple, de valoriser le facteur terre pour la production et d'attirer les investisseurs.
2. *Investir dans une mise à niveau des coopératives et faire avancer des réformes clés:*
- Elaborer une véritable politique des revenus agricoles, ce qui suppose une correction des politiques de prix et de commerce extérieur actuelles dont le bilan net désavantage apparemment les producteurs;
 - Mettre à niveau les systèmes de production pour restaurer leur pérennité et compétitivité, aujourd'hui compromises, et promouvoir l'innovation dans les services aux agriculteurs.
3. *Encourager l'installation d'industries agro-alimentaires à proximité des zones de production:*
- Promouvoir la création de consortiums entre le secteur privé et les coopératives au travers d'incitations fiscales et financières et de facilités de financement;
 - Dans la foulée de ces investissements, un effort pour l'organisation des filières est nécessaire pour responsabiliser les acteurs;
 - Encourager les SMSA concernées à relever leur taux d'encadrement. Il est conseillé notamment de recourir à des cadres avec une double compétence technique (agro-industrie) et commerciale.
4. *Favoriser une nouvelle adhésion à la forme coopérative de la part des exploitants agricoles:*
- S'appuyer davantage sur les réussites locales: le succès du modèle coopératif dépend évidemment du cadre institutionnel créé par l'Etat et de sa politique agricole mais aussi des initiatives du terrain. Il est donc essentiel de s'appuyer sur les succès existants, en mettant en valeur ces réussites et en leur donnant les moyens de continuer de prospérer. L'exemple de certaines SMSA dans la région de Mahdia, comme Vitalait, est à diffuser largement. On rappelle ici les principaux facteurs de succès mis en évidence par l'étude:

³⁴ Petites coopératives pour lesquelles l'adhésion est limitée à un groupe d'adhérents avec une vision commune, par opposition aux coopératives pour lesquelles il n'y a pas de limitations à l'entrée de nouveaux adhérents.

- (i) Positionnement sur le marché, ce qui suppose une vraie stratégie d'entreprise;
 - (ii) Un leadership qui a su s'affirmer;
 - (iii) Une gouvernance équilibrée et transparente;
 - (iv) Un partage équitable de la création de valeur;
 - (v) Faire levier sur le contexte social et notamment sur les solidarités paysannes et sur le désir de vivre et travailler au pays;
- Re-légitimer les coopératives sur la base de la valeur ajoutée et de la qualité des services: l'adhésion des producteurs agricoles au modèle coopératif passe par une perception explicite de la valeur ajoutée délivrée par la coopérative et de la qualité des services rendus. Les coopératives doivent s'appuyer sur des stratégies d'entreprise qui délivrent de la valeur et en assurent un partage équilibré avec les producteurs pour être des modèles attractifs.
 - La valeur ajoutée pour l'adhérent doit être nettement perceptible. Elle passe d'abord par des prix compétitifs, complétés par une redistribution équitable des excédents dégagés, sous la forme de ristournes de fin d'année, et demain peut-être de dividendes en provenance des filiales. En effet, la règle du gagnant-gagnant doit prévaloir entre l'agriculteur et la coopérative pour que cette dernière suscite l'adhésion des producteurs.
5. *Recentrer le rôle de l'Etat sur ses fonctions régaliennes d'arbitrage et de facilitation:*
- Focaliser l'intervention de l'Etat: la fonction régaliennne essentielle porte sur la définition du cadre juridique d'exercice des coopératives agricoles et sur son respect. Par ailleurs, la meilleure garantie que puisse donner l'Etat en matière financière doit s'appuyer sur une politique agricole qui garantisse un niveau de revenus équitable aux producteurs et un minimum de stabilité de ces revenus dans un contexte de forte volatilité des prix mondiaux ou d'accidents climatiques, en ayant recours, par exemple, à des systèmes assurantiels;
 - Séparer clairement les coopératives de l'action publique: les coopératives sont fondées sur la solidarité et plus largement sur les valeurs coopératives de l'économie sociale et solidaire. Elles ne doivent pas être des guichets de distribution des aides publiques comme cela a été le cas par le passé (et reste encore le cas aujourd'hui dans une certaine mesure). Ceci a eu pour conséquence de diffuser une perception de la coopérative comme étant un organisme public distributeur ou une entreprise peu performante, subventionnée et endettée;
 - Pour mettre en œuvre ces politiques, stratégies et programmes, il faudrait, à terme, fédérer tous les services d'appui aux coopératives et autres organismes professionnels dans une Agence de Promotion des Coopératives et concevoir et lancer un programme de réorientation et de

formation continue pour aider les agents publics à comprendre et jouer leur nouveau rôle de facilitation.

6. *Renouveler les approches des services d'appui aux coopératives:*

- Mettre en œuvre un véritable programme d'appui aux coopératives naissantes et reconnaître qu'une partie d'entre elles ne pourront pas réussir;
- Prévoir systématiquement une période d'incubation pour que soient créées toutes les conditions nécessaires avant la constitution en coopérative. La période d'incubation permettrait aussi de minimiser le risque de création de coopérative principalement pour obtenir une subvention;
- Améliorer la gestion des organisations professionnelles par l'apport de sang neuf (gestionnaires de coopératives provenant de secteurs dynamiques) pour relancer la capacité d'initiative au sein des coopératives;
- Promouvoir les études de faisabilité de qualité comme aide à la décision d'investissement.

7. *La question du financement est déterminante:*

- L'investissement public doit être un catalyseur du financement privé: à l'instar de ce que l'on observe dans d'autres pays, la constitution d'un fonds public destiné à sécuriser les investisseurs privés dans les coopératives peut créer un effet de levier intéressant. Ce fonds public de capital investissement pourrait être financé au moins partiellement par une taxe sur certaines productions agricoles. Sa fonction serait essentiellement stratégique au travers de prises de participation dans des investissements conjoints avec les coopératives agricoles;
- Les coopératives doivent assurer la fonction d'intermédiation pour les producteurs agricoles. Ceci signifie qu'elles doivent permettre à l'agriculteur d'écouler ses récoltes au moment qu'il choisit, ou d'acheter à des conditions de crédit normales les intrants nécessaires à ses productions. Cette fonction essentielle de la coopérative ne doit toutefois pas se confondre avec celle du système financier. Ce ne sont pas les coopératives qui doivent assurer la fourniture de crédit, autre que celui de campagne pour certains intrants;
- Les transactions avec les adhérents doivent répondre à des critères de bonne gestion: la coopérative ne doit surtout pas soutenir des exploitations déficitaires ou sous-performantes au risque de s'asphyxier financièrement. Là encore, les rôles respectifs du système financier et des coopératives doivent être nettement définis. La coopérative reste avant tout une entreprise devant réaliser des excédents.

Options pour une intervention de la BERD et d'autres partenaires financiers

Le Gouvernement a la volonté de promouvoir les coopératives agricoles dans le cadre de son option en faveur de l'économie sociale et solidaire, qui vient compléter et équilibrer l'option fondamentale en faveur d'une économie ouverte, compétitive et intégrée aux marchés mondiaux. Il voit dans le développement du mouvement coopératif un moyen d'améliorer la productivité et les revenus agricoles et d'inclure la petite agriculture dans le processus de transformation agricole.

Pour concrétiser cette volonté, il faudrait formuler des stratégies de développement sectorielle et sous-sectorielles qui mettent véritablement les coopératives et les organisations professionnelles au centre du processus de développement. On espère que cette étude, grâce à la double optique d'autonomisation et d'investissement qu'elle propose, pourra fournir un point de départ pour amorcer ce processus. Le Gouvernement aura besoin de tous les concours de ses partenaires au développement pour réaliser cette vision.

Pour ce qui concerne la BERD, il est évident que le potentiel d'investissement que représentent les coopératives agricoles dans l'immédiat est très modeste et qu'il faudrait un train de réformes et d'investissements dans les filières aussi bien qu'au niveau des producteurs pour permettre son implication. La BERD pourrait toutefois prendre l'initiative d'un dialogue avec le Gouvernement sur la formulation d'une stratégie de promotion des coopératives qui traduirait en termes concrets la vision des coopératives comme catalyseur de l'investissement et de la transformation agricole dans un milieu dominé par la petite exploitation familiale.

La BERD, ou d'autres partenaires financiers, pourrait aussi explorer l'intérêt du Gouvernement pour une collaboration autour de certains points spécifiques du plan d'action, comme par exemple la question du financement agricole qui est un véritable frein à l'investissement, ou encore le développement de partenariat public-privé en liaison avec l'objectif de délocalisation du tissu agro-industriel vers l'intérieur du pays.

■■■■■ Annexe 1 – Considérations méthodologiques

Une méthode empirique

La démarche cherche des réponses dans la pratique des coopératives dans leur contexte réel.

Pour réunir ces réponses, on a non seulement interviewé les membres des coopératives mais aussi un ensemble d'acteurs institutionnels et des filières de l'agriculture et de la pêche directement concernés. Les nombreuses consultations avec les partenaires et acteurs les plus directement concernés ont révélé une grande diversité de vues concernant le rôle et le potentiel de développement des coopératives agricoles. Le travail de la mission a consisté à délimiter les principales visions portées par les différentes catégories d'acteurs et de proposer un projet de vision partagée fondé sur les convergences principales entre les visions partielles.

L'ensemble est complété par une recherche bibliographique afin de mettre en perspective les résultats du travail de terrain. La bibliographie valorise en outre les nombreuses études et autres documents disponibles sur le contexte général (historique, économique, sectoriel) ou portant, de façon plus spécifique, sur la typologie des petites exploitations agricoles, la cartographie des organisations de producteurs (toutes deux conduites par la FAO), les textes juridiques concernant les projets de réformes du cadre institutionnel et incitatif et diverses analyses sur les filières que l'on peut trouver soit dans les documents de projets de développement, soit dans des documents d'analyse de filières spécifiques.

Apprendre des coopératives qui ont réussi

L'étude a été conduite en analysant quelques coopératives que l'on peut considérer comme des réussites, au moins relatives. Sont considérées comme telles celles qui, tout à la fois: respectent les règles de fonctionnement fondamentales des organisations coopératives (assemblées générales, rapports d'activités, élections); ont une activité régulière générant un chiffre d'affaires; et réalisent des bénéfices (aussi modestes soient-ils).

Le choix méthodologique de focaliser l'analyse sur les cas de succès s'est révélé particulièrement pertinent et fructueux. Il y avait en effet peu à apporter sur les lacunes, qui sont effectivement prédominantes dans ce secteur et pour lesquelles de multiples études existantes ont déjà proposé un diagnostic. A l'inverse, l'analyse des succès a permis de focaliser d'emblée l'attention sur les

solutions et sur ce qui est faisable dans le contexte existant, sans supposer un changement radical et préalable de ce même contexte.

La revue des rapports d'activités des coopératives et des études de faisabilité (lorsqu'elles existent) a permis d'étayer l'analyse de la performance de gestion et l'estimation du potentiel d'investissement.

Coopératives et problématique de l'investissement

On ne peut estimer le potentiel d'investissement et de développement des coopératives agricoles sans définir plus précisément le rôle qu'elles pourraient potentiellement jouer dans le développement agricole et économique du pays. Mais qui doit définir ce rôle et comment? Il serait souhaitable que ce rôle ne soit pas défini exclusivement par l'État car cela serait opposé à l'esprit même du mouvement coopératif. Il est par ailleurs assez courant de définir le rôle des coopératives par référence aux théories de l'action collective et c'est ce que font, peu ou prou, la plupart des études sur les coopératives agricoles en Tunisie. Un tel choix conduirait cependant à des conclusions assez prévisibles et déjà mises en avant par nombre d'études existantes ayant adopté une telle approche normative. De surcroît, l'étude se devait d'aider le commanditaire, la BERD en l'occurrence, à identifier le profil des coopératives susceptibles d'investir. La question du rôle des coopératives est donc subordonnée à une finalité concrète dans un contexte spécifique et n'est en aucune manière une question normative sur le rôle des coopératives en général.

L'équipe chargée de cette étude a donc voulu apporter une perspective nouvelle dans un débat en cours, qui compléterait les apports faits par les études existantes. On fait donc ici le choix de définir empiriquement le rôle des coopératives par observation de la pratique et de la perception qu'en ont les premiers intéressés, c'est-à-dire les producteurs agricoles.

De ce point de vue, la coopérative est un choix parmi d'autres possibles. C'est en effet un choix des adhérents prospectifs que de mutualiser leurs moyens, de faire un parcours de développement en commun et de travailler ensemble. Ce choix, comme tout autre, présente des avantages et des inconvénients. Quels sont les facteurs de réussite des coopératives agricoles tunisiennes? Dans quelles situations et pour quels objectifs ou avantages l'adhésion éventuelle à une coopérative représenterait un atout par rapport à une démarche plus individuelle ou plus informelle? Quels mécanismes devraient être mis en place par la puissance publique pour en libérer le potentiel et les énergies? Comment créer un environnement propice au développement des coopératives agricoles et d'autres organisations de producteurs en Tunisie?

Mesure de l'autonomie

Pourquoi s'intéresser ici à l'autonomie des coopératives en situation d'investissement? D'abord du fait de l'importance du niveau d'autonomie des coopératives sur leur aptitude à prendre des initiatives et à les mener à bien,

ce qui s'applique particulièrement à la décision d'investissement. En raison, ensuite, de l'importance décisive du facteur humain dans la performance des coopératives, au-delà des contraintes, des opportunités ou des incitations qui peuvent influencer sur leurs décisions. L'autonomie apparaît de ce fait comme une composante essentielle de l'esprit d'entrepreneuriat et donc du potentiel d'investissement.

Sur le plan méthodologique, on considère que l'autonomie d'un acteur, individuel ou collectif, a un caractère relatif³⁵. Elle est relative au temps, à l'espace et surtout au type d'objectif qu'un agent (acteur) se donne ou à un défi à surmonter. S'agissant de mesurer l'autonomie d'un acteur collectif comme une coopérative, la première chose à faire est donc de déterminer l'objectif d'investissement de la coopérative vis-à-vis duquel on veut mesurer son degré d'autonomie. Pour les besoins de cette étude, l'indice a été mesuré par rapport à un projet d'investissement prioritaire tel qu'il émerge du protocole d'entretiens.

Dans ces conditions, on ne peut – et ne doit – tirer aucune conclusion d'un score d'autonomie concernant le niveau général d'autonomie de cet agent. Par exemple une coopérative performante mais qui s'engagerait dans un projet ambitieux pourrait très bien obtenir un score inférieur à celui obtenu par une coopérative moins performante mais qui poursuivrait un objectif plus facilement à sa portée. En règle générale, il est préférable d'éviter de comparer les scores d'autonomie entre coopératives.

En réalité, il vaut mieux appréhender l'indice d'autonomie comme une mesure de la distance qui existe entre les capacités de l'acteur – ici la coopérative – et les capacités requises pour la formulation et la mise en œuvre du projet d'investissement envisagé. Appliqué au leadership d'une coopérative, il peut aider à comprendre comment les leaders évaluent leur propre capacité à surmonter leurs défis.

Pour mesurer l'indice d'autonomie, on a adapté aux fins de cette étude un indice de mesure de capacité élaboré par le chef d'équipe dans le cadre de recherches antérieures³⁶ et appliqué dans différents contextes. L'indice est structuré selon trois dimensions de capacité : émotionnelle (le vouloir), cognitive (le savoir) et comportementale (le faire). La session se déroule en

³⁵ La notion d'un niveau absolu d'autonomie, qui serait intrinsèque à un agent (coopérative), n'a strictement aucun sens du point de vue méthodologique.

³⁶ Khalid El Harizi:

Autonomisation des ruraux pauvres et volatilité des politiques de développement en Tunisie, co-editor with Ali Nefzaoui and Mohamed El Mourid, International Food Policy Research Institute (IFPRI), International Fund for Agricultural Development (IFAD) and International Centre for Agricultural Research in Dry Areas (ICARDA), 2009.

Repenser l'action collective, co-author, Editions L'Harmattan, Ethique Economique, Paris, 2008. Measuring and Accounting for Community Capabilities in Kordofan, Sudan, with H. Klemmick, IFPRI Discussion Paper no 730, 2007.

groupe. Les participants votent à main levée pour donner un score (de 1 à 5) à chacune des 18 propositions qui constituent l'échelle de mesure. La structure de l'indice et les scores obtenus figurent dans chaque monographie de coopérative (Volume 2)

Comme toutes les mesures, celle-ci est sujette aux erreurs d'observation. Ces erreurs ont été minimisées au maximum en testant l'indice au préalable, en suivant un protocole précis, en prenant le temps suffisant pour l'enquête et par le fait que l'équipe en charge des mesures ait toujours été la même et qu'elle ait travaillé le plus souvent en tandem.

Protocole d'enquête avec les membres des coopératives échantillonnées

Une analyse de la base de données sur les coopératives gérée par la DGFIOP a été réalisée et un échantillon de 15 coopératives de base a été sélectionné. Trois coopératives centrales: la COCEBLE, l'Union des coopératives laitières de Mahdia (UC) et les Vignerons de Carthage (UCCV) font partie de l'échantillon de l'étude. Le choix préliminaire a été corroboré par les interviews directes avec les coopérateurs.

Pour chaque coopérative, on a, sur le terrain, utilisé des outils interactifs, tels que les arbres de vie, les index d'autonomie, les analyses rapides coût-bénéfice, outils que l'on avait préalablement adaptés et testés. Le but recherché était de clarifier la hiérarchie des objectifs de la coopérative, d'identifier les facteurs de réussite, de mesurer le degré d'autonomie de la coopérative par rapport à un objectif principal ou un investissement prioritaire (voir Volume 2 - Monographies de coopératives et échelle d'autonomie). Un feed-back en temps réel sur les résultats de l'indice d'autonomie a été fourni par l'équipe au cours des entretiens, ce qui a permis des discussions ultérieures sur la manière dont le leadership de la coopérative pouvait s'appuyer sur des points forts, tout en mettant en évidence certains aspects qui nécessiteraient une attention plus particulière.

Les entretiens approfondis ont été conduits principalement avec le leadership des coopératives, c'est-à-dire les membres les plus importants du Conseil d'administration (Président, trésorier, etc.) et le Directeur (ou la Directrice) de la coopérative, outre ceux parmi les adhérents qui pouvaient occasionnellement participer à ces entretiens. Plus de 6 heures d'entretien avec chaque coopérative, en plus de l'analyse de la documentation, ont été synthétisés dans les monographies individuelles (voir Volume 2). Outre les questions directes pour identifier et hiérarchiser les facteurs de succès, des éléments de réponse ont été également recueillis au moyen d'exercices interactifs: par exemple l'exercice de l'arbre de vie dans lequel l'identification des points de force et des stratégies mises en œuvre donne l'occasion de mettre en évidence les facteurs déterminants de la réussite. De même, l'exercice de mesure de l'autonomie

a produit d'autres éléments de réponse et déclenché des conversations éclairantes sur ce sujet. Enfin, les personnels de la DGFIOP et des CRDA directement au contact des coopératives ont fourni des témoignages précieux sur le contexte et son rapport avec la performance des coopératives.

Déroulement

Les visites à chacune des coopératives ont fait l'objet de plusieurs sessions échelonnées le plus souvent sur deux demi-journées afin d'éviter d'accaparer les interlocuteurs, naturellement très occupés, et assurer une meilleure qualité d'entretien et un bon niveau de présence:

SESSION - DURÉE	OBJECTIFS	CONTENU	PARTICIPANTS - MATÉRIEL
Introduction Durée: 15'	Information sur le but de la visite	Présentations; présentation rapide par le bureau de l'historique et des caractéristiques principales de la coopérative	Bureau de la coopérative et membres de la mission
Arbre de vie Durée: 1 heure	Mise en confiance, focaliser les esprits sur une question centrale pertinente pour l'audience	<p>Travail participatif facilité par les membres de la mission et autres encadrants externes.</p> <p>Métaphore de l'arbre (olivier ou tout arbre visible dans l'environnement immédiat): racines, tronc, branches (feuilles et fruits) représentant respectivement: les ressources et forces du groupe; ses activités; et les objectifs poursuivis par ou résultats attendus de la coopérative; en fin de session on choisit une réussite et un objectif commun de la coopérative pour lesquels on va approfondir l'analyse.</p>	<p>Membres du bureau et encadrement de la coopérative, membres réguliers présents</p> <p>Flip chart, marqueurs</p>
Facteurs de réussite Durée: 45'	Comprendre les conditions de réussite et en particulier celles qui sont liées au groupe lui-même et celles liées à son environnement immédiat et plus large	Caractérisation plus précise de l'élément de réussite et des facteurs contribuant – discussion sur les implications et conditions de réalisabilité dans leur environnement immédiat.	Idem
SESSION - DURÉE	OBJECTIFS	CONTENU	PARTICIPANTS - MATÉRIEL

<p>Degré d'autonomie</p> <p>Durée: 1 h 30 max.</p>	<p>Mesurer l'autonomie; le groupe prend conscience des dimensions de l'autonomie et de ses points forts et faiblesses relatives par rapport au projet commun.</p> <p>Focaliser sur l'initiative du groupe comme moteur plutôt que sur les attentes vis-à-vis du milieu.</p>	<p>Le point de départ est le choix du projet ou de l'objectif commun déterminé par l'exercice de l'arbre de vie. Explication de l'index d'autonomie et de l'échelle de mesure. Test sur une question facile ou neutre avant de passer à la mesure proprement dite. Restitution sur le champ des résultats et discussion.</p>	<p>Travail en groupe. On vote à main levée. La mission enregistre les résultats au fur et à mesure des votes.</p> <p>Ordinateur; quand c'est possible, projection simultanée sur une surface ou écran mais pas indispensable.</p>
<p>Analyse prévisionnelle d'un investissement prioritaire</p> <p>Durée: variable selon la complexité de l'investissement et la disponibilité (1 à 2 heures)</p>	<p>Etablir une base pour la mesure du potentiel d'investissement dans le secteur coopératif.</p> <p>Explorer les opportunités et voies d'expansion et de croissance de la coopérative.</p>	<p>Sur la base du travail précédent, identifier un investissement prioritaire; description de la nature de l'investissement et de son bien-fondé; Analyse préliminaire coût-bénéfice du projet en question; Options disponibles pour son financement; Indications sur les implications pour l'amélioration du cadre institutionnel et de politiques d'incitations.</p>	<p>Comité restreint de 2 ou 3 membres de la coopérative directement concernés et bien informés</p> <p>Utilisation de dossiers ou fiche de faisabilité même rudimentaires s'ils existent</p> <p>Rechercher études faisabilité existantes et obtenir principaux paramètres techniques de l'investissement, coûts et bénéfices</p> <p>Sinon recueillir devis, internet, etc.</p>
<p>Analyse performance de gestion et gouvernance</p> <p>(en parallèle avec session précédente)</p>	<p>Obtenir des informations fiables concernant la coopérative</p>	<p>Collecte information disponible sur place (bilans, rapports d'activités sur 3 dernières années); vérification des données DGIOP et mise à jour pour les besoins de l'étude et utilisation future.</p> <p>Analyse gouvernance et gestion</p>	<p>Chef arrondissement DGIOP et membres du bureau</p>

Source: élaboré par les auteurs.

Annexe 2 – Principales institutions rencontrées

Partenaires au développement:

Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD) -Tunis
Banque mondiale - Tunis
Bureau International du Travail (BIT/OIT) - Tunis
Fonds International de Développement Agricole (FIDA) - Tunis
Organisation Mondiale pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO) - Tunis
Qatar Charity - Tunis

Organismes publics:

Agence de Promotion des Investissements Agricoles (APIA)
Commissariat Régional au Développement Agricole (CRDA)
Direction Générale des Affaires Juridiques et Foncières
Direction Générale du Financement, des Investissements et des Organismes Professionnels (DGFIOP)
Direction Générale de la Production Agricole
Institut National de la Statistique
Office de l'Elevage et des Pâturages (OEP)

Partenaires sociaux et organisations professionnelles:

Groupement Interprofessionnel des Fruits (GIFRUITs)
Groupement des Industries de Conserves Alimentaires
Groupement Interprofessionnel des Produits de la Pêche (GIPP)
Groupement Interprofessionnel des Viandes Rouges et du Lait (GIVLAIT)
Groupement Interprofessionnel des Produits Avicoles et Cunicoles (GIPAC)
Syndicat des Agriculteurs de Tunisie (SYNAGRI)
Union Tunisienne de l'Agriculture et de la Pêche (UTAP)
Vitalait: Centrale Laitière de Mahdia

■ ■ ■ ■ ■ Annexe 3 – Tableau synoptique des SMSA

Missions	Cadre juridique	Avantages	Inconvénients	Observations/ Recommandations
1- Missions:				
- Fournir intrants et services nécessaires à l'agriculture et à la pêche	- Loi n° 2005-94 du 18 octobre 2005	- Domaine d'intervention élargi et répondant aux attentes des adhérents	-	-
- Orienter et encadrer les adhérents	- Article 2 de la loi 2005-94			
- Commercialiser les produits agricoles	- Décret n°2007-1390 du 11 juin 2007			
	- Arrêtés conjoints des Ministres de l'Agriculture et des Finances du 18 décembre 2007			
	- Décret n°2005-2647 du 3 octobre 2005			
2- Représentativité:				
- Tout exploitant agricole, pêcheur ou prestataire de services agricoles peut adhérer à la SMSA	- Article 7 de la loi 2005-94	- Pas de restriction à l'adhésion autre que l'exercice d'une activité concurrente	- L'exclusion de la concurrence n'a pas de raison d'être	- Admettre l'adhésion des concurrents et la règlementer dans les statuts.
- Le CA dispose des pouvoirs les plus étendus	- Article 32 des statuts	- Liberté d'action		
- Le CA représente la SMSA auprès de l'Etat				
3- Gouvernance/Gestion:				
- Constitution selon des normes préétablies par les statuts types.	- Article 4 de la loi 2005-94	- Absence d'erreurs de procédure	- Liberté d'auto-organisation absente	- Choisir entre les statuts types et les règles du code des sociétés commerciales applicables aux SMSA

Missions	Cadre juridique	Avantages	Inconvénients	Observations/ Recommandations
- Contrôle des comptes par un commissaire aux comptes ou un spécialiste en comptabilité.	- Article 25 de la loi 2005-94	- Transparence	-	-
- Soumission à la tutelle	- Articles 39 à 44 de la loi 2005-94	- Appui	- Manque de liberté d'action	- A revoir
- Publication des décisions du CA au JORT	- Article 23 de la loi 2005-94	- Transparence	-	-
- Répression des surevaluations des apports, des falsifications	- Article 38 de la loi 2005-94	- Lutte contre la fraude	-	-
- Soumission de toute convention entre un adhérent et la SMSA à l'approbation du CA	- Article 36 de la loi 2005-94	- Lutte contre les connivences	-	-
- Responsabilité des administrateurs pour les fautes qu'ils commettent.	- Article 29 des statuts	- Garantit la bonne gouvernance	-	-
- Obligation de désigner un Directeur ou un Directeur-Général selon le chiffre d'affaires de la SMSA	- Article 36 des statuts	- Garantit la bonne gestion	-	- Le DG des SMSA centrales est désigné par l'administration, ce qui représente une intervention dans leurs affaires internes
- Obligation de tenir une comptabilité	- Article 45 des statuts	- Régularité des comptes	-	
- Etablissement de règlements intérieurs.	- Article 61 des statuts	-	- Règlement intérieur reprenant les statuts types	- Concevoir des règlements donnant une plus-value

Missions	Cadre juridique	Avantages	Inconvénients	Observations/ Recommandations
4- Appui aux adhérents:				
- Fourniture de services aux adhérents	- Article 2 de la loi 2005-94	Avantage concurrentiel significatif; principe de la porte ouverte	-	-
- Interdiction de refuser un adhérent sous réserve de motivation	- Article 8 de la loi 2005-94		-	- Opportunité d'ajouter ce principe à la loi
5- Autonomie:				
- Le CA dispose de larges prérogatives pour gérer la SMSA	- Article 15 de la loi 2005-94	- Gestion indépendante	-	A augmenter en agissant sur le degré élevé de la tutelle, vers l'allègement ou même la suppression; le contrôle prévu par le code des sociétés est suffisant
- Soumission à la tutelle	- Article 32 des statuts - Articles 39 à 44 de la loi 2005-94 - Article 57 des statuts	-	- Entrave à la liberté d'agir	- A revoir
6- Accès aux ressources publiques:				
- Bénéfice des avantages fiscaux et financiers accordés aux anciennes coopératives de services agricoles	- Article 51 de la loi 2005-94	- Soutien aux SMSA	-	-

Source: élaboré par les auteurs.

■ ■ ■ ■ ■ Annexe 4 – Tableau synoptique des investissements prioritaires des coopératives

Gouvernorat	Coopérative (filiale)	Nombre adhérents	Nb. clients y compris adhérents	Type d'investissement projeté	Valeur de l'investissement (millions DT)	Durée d'amortissement
Mahdia	Union des Coopératives (lait)	8 coopératives	8 coopératives	Centre d'élevage de génisses sélectionnées	42	7 ans
Mahdia	El Houda (lait)	1.260	1.500	Usine de production d'aliments concentrés Unité de production de génisses certifiées Unité de trituration des olives (huilerie)	5	10 ans (sur la base d'autofinancement)
Mahdia	Nejma (lait)	650	920	Unité de stockage et conditionnement d'huile d'olive biologique AOC	2	10 ans (sur la base d'autofinancement)
Mahdia	El Falleh (lait)	700	1.450	Unité de trituration des olives biologiques à Boumerdes	1	10 ans (sur la base d'autofinancement)
Mahdia	Ezzahra (lait)	674	900	Création du nouveau centre de collecte de lait et usine de fabrication d'aliments concentrés	2,2	10ans (sur la base d'autofinancement)

Gouvernorat	Coopérative (filière)	Nombre adhérents	Nb. clients y compris adhérents	Type d'investissement projeté	Valeur de l'investissement (millions DT)	Durée d'amortissement
Mahdia	Le Comptoir (pêche)	125	400	Usine de stockage et transformation des sardines	0,5	20 ans
Sfax	Korafis (aviculture)	60	200	Usine d'aliments concentrés granulés pour volailles	2	15 ans
Gabes	Al Iklaa (lait et divers)	250	350	Achat de deux camions avec citernes Achat de tracteurs Aménagement du nouveau centre de collecte.	0,5	5 ans
Tataouine	Al Wifak (élevage)	200	500	Achat de camions pour transport d'aliments de bétail	0,25	6 ans
Sidi Bouzid	Al Ittihad (lait)	60	500	Huilerie (diversification)	0,7	10 ans
Kairouan	Al Khair (élevage ovin)	70	300	Centre d'élevage des brebis	0,2	5 ans

Gouvernorat	Coopérative (filière)	Nombre adhérents	Nb. clients y compris adhérents	Type d'investissement projeté	Valeur de l'investissement (millions DT)	Durée d'amortissement
Nabeul	Al Taoun Al Filahi (fruits et légumes)	65	400	Unité d'entreposage frigorifique et surgélation de légumes	0,9	10 ans
Médénine	SMISA de pêche	60	300	Renouvellement flotte frigorifique et fonds de roulement pour achat matériel	0,5	7 ans
Jendouba-	Al Falah (polyculture)	200	300	Unité d'entreposage frigorifique et surgélation de légumes	0,6	10 ans
Béja	Zaitouna (oléicole)	60	60	Huilerie et unité de conditionnement	1	10 ans
Tunis	COCEBLE (céréales)	200	30% du marché national	Entretien et aménagement	3	3 ans
Tunis	UCCV (viticole)	1.200	8 coopératives	Entretien et aménagement	2,2	5 ans

Source: élaboré par les auteurs.

■ ■ ■ ■ ■ Annexe 5 – Répartition des SMSA par Gouvernorat et niveau d'activité

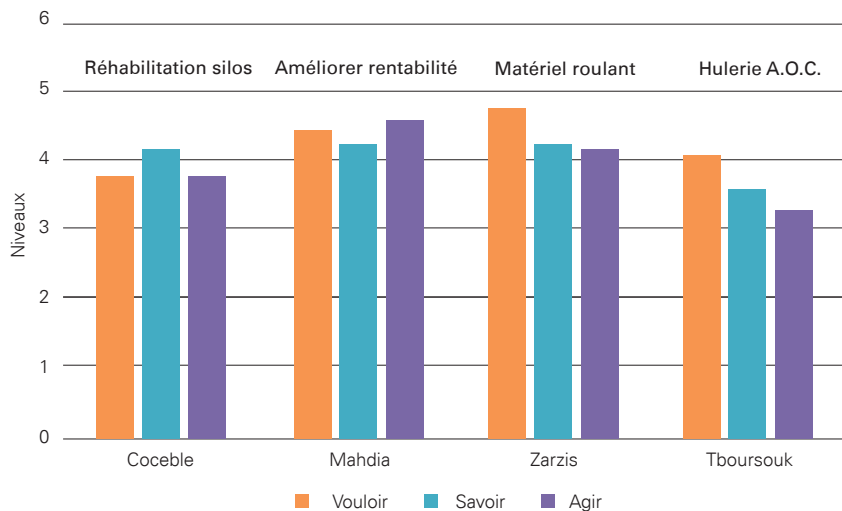
Gouvernorat	Nombre de SMSA	%	En démarrage	En cours d'activité	En difficulté	En arrêt d'activité
Tunis	1	0,4%	-	-	-	1
Ariana	5	1,9%	-	4	-	1
Ben Arous	3	1,1%	-	2	1	-
Manouba	3	1,1%	-	2	-	1
Nabeul	21	7,8%	-	8	8	5
Zaghouan	5	1,9%	4	-	-	1
Bizerte	9	3,3%	2	5	2	-
Beja	10	3,7%	-	6	-	4
Jendouba	4	1,5%	3	-	1	-
Kef	4	1,5%	-	1	2	1
Siliana	4	1,5%	3	-	1	-
Kairouan	25	9,3%	17	1	2	5
Kasserine	15	5,6%	6	5	3	1
Sidi Bouzid	16	5,9%	3	4	6	3
Sousse	21	7,8%	12	4	5	-
Monastir	10	3,7%	-	6	2	2

Gouvernorat	Nombre de SMSA	%	En démarrage	En cours d'activité	En difficulté	En arrêt d'activité
Mahdia	18	6,7%	6	7	4	1
Sfax	18	6,7%	1	8	4	5
Gafsa	12	4,4%	1	4	-	7
Tozeur	3	1,1%	2	-	1	-
Kebili	17	6,3%	13	2	2	-
Gabes	21	7,8%	4	12	5	-
Médénine	12	4,4%	5	7	-	-
Tataouine	13	4,8%	2	6	-	5
Total	270	100%	84	94	49	43
%	100%		31%	35%	18%	16%

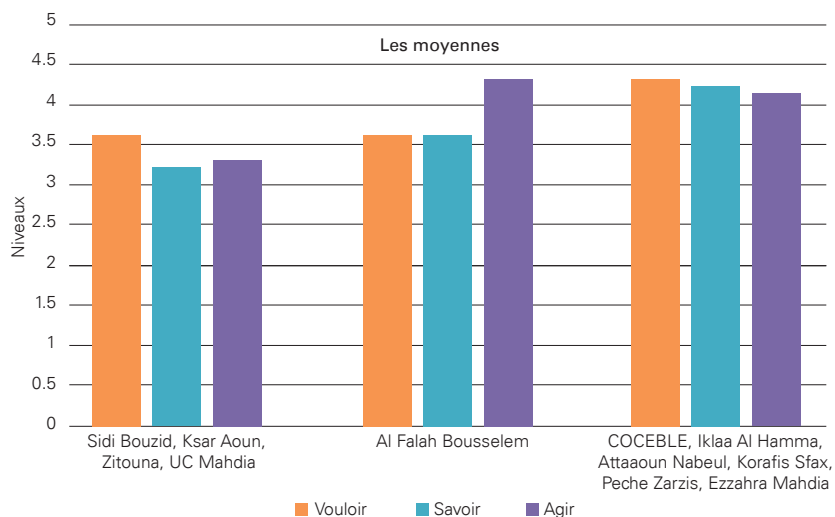
Source: DGFIOP, 2017

Annexe 6 – Scores d'autonomie par coopérative et par type d'investissement

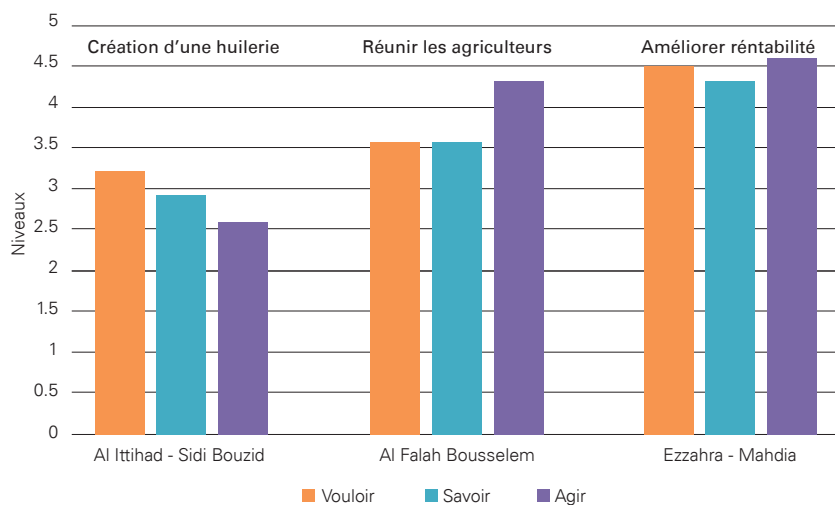
Figure 17: Niveaux d'autonomie



Source: élaboré par les auteurs.

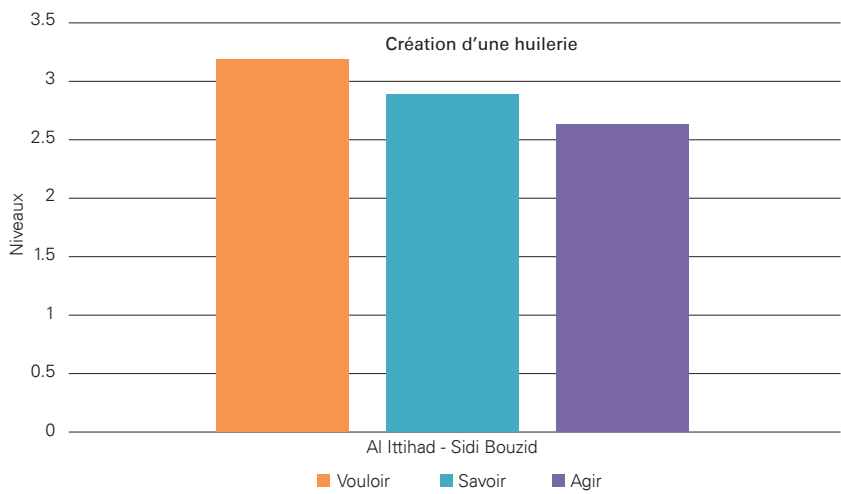
Figure 18: Niveaux d'autonomie

Source: élaboré par les auteurs.

Figure 19: Niveaux d'autonomie

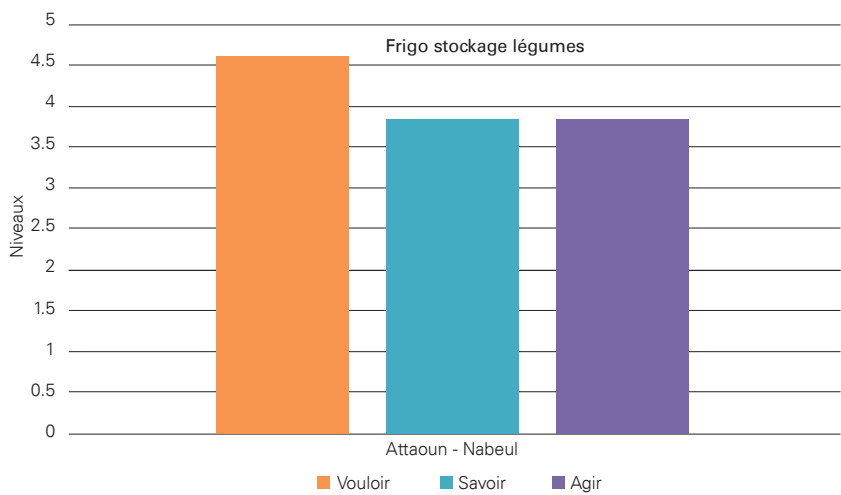
Source: élaboré par les auteurs.

Figure 20: Niveaux d'autonomie

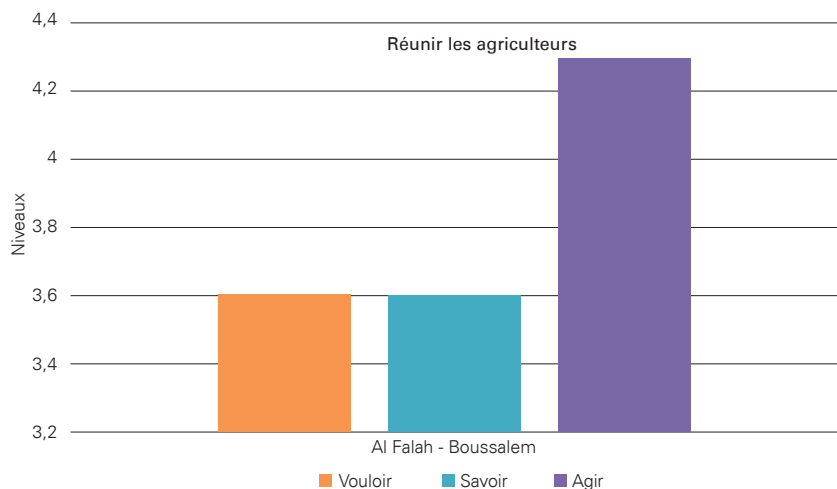


Source: élaboré par les auteurs.

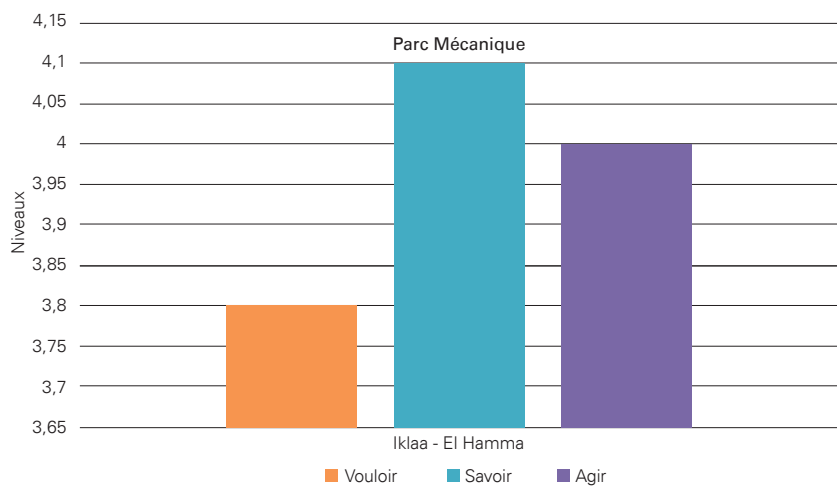
Figure 21: Niveaux d'autonomie



Source: élaboré par les auteurs.

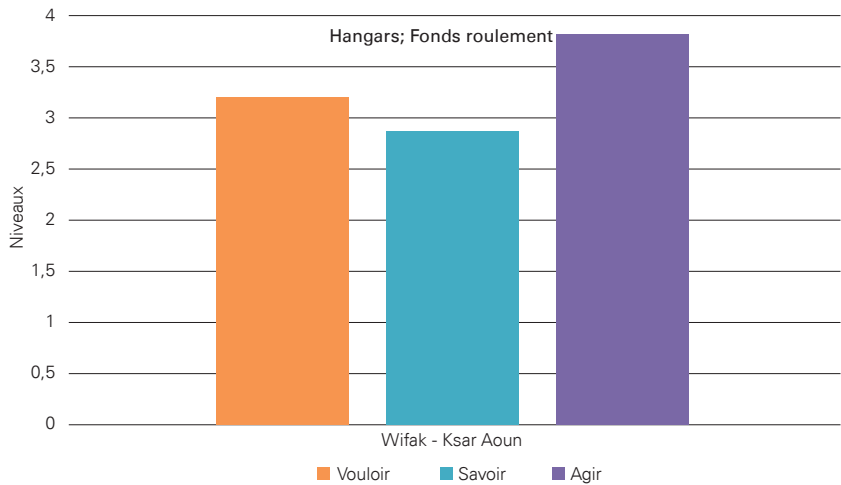
Figure 22: Niveaux d'autonomie

Source: élaboré par les auteurs.

Figure 23: Niveaux d'autonomie

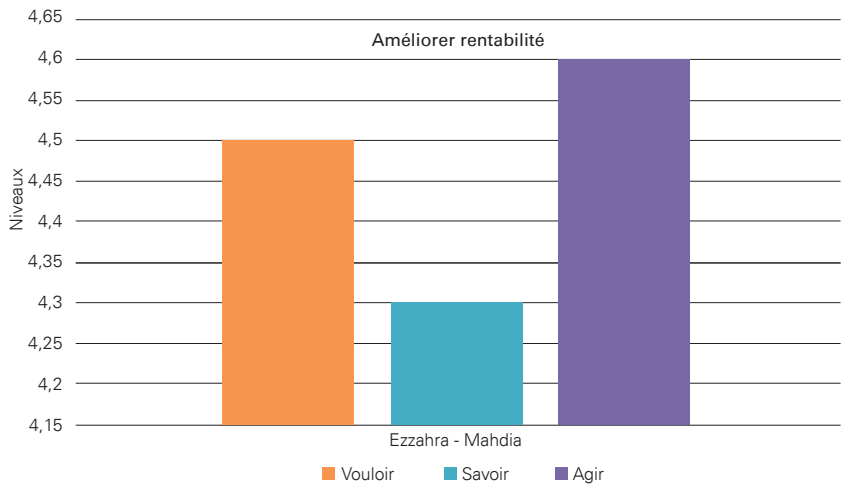
Source: élaboré par les auteurs.

Figure 24: Niveaux d'autonomie

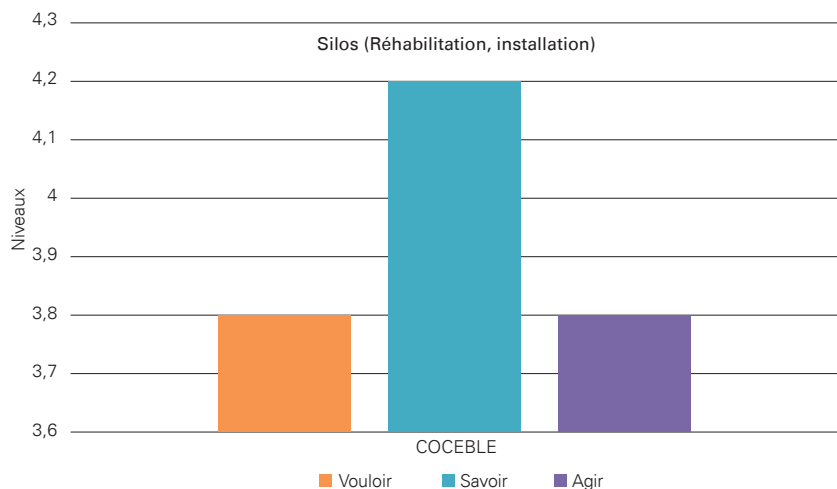


Source: élaboré par les auteurs.

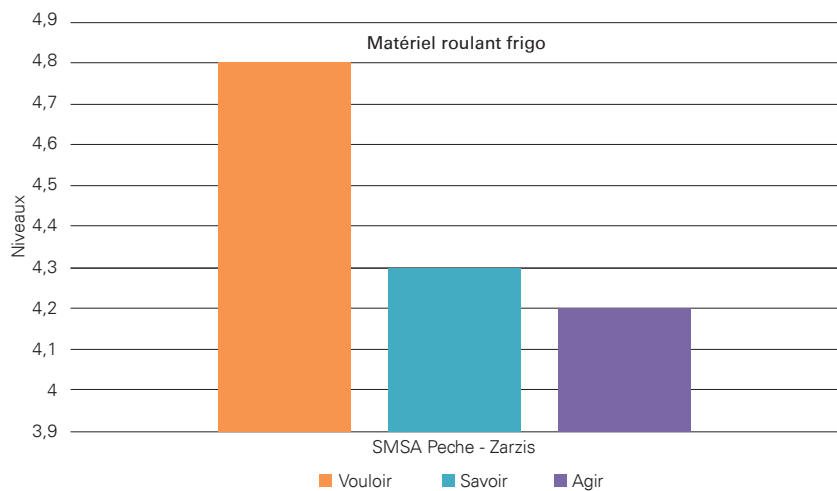
Figure 25: Niveaux d'autonomie



Source: élaboré par les auteurs.

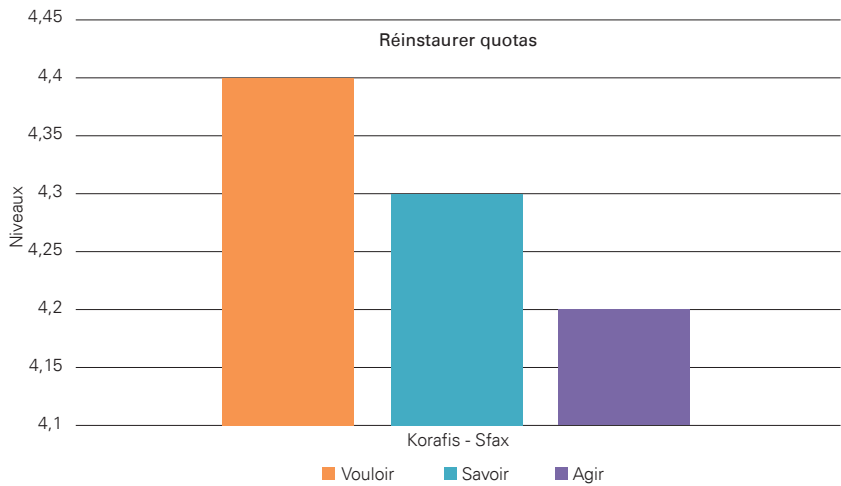
Figure 26: Niveaux d'autonomie

Source: élaboré par les auteurs.

Figure 27: Niveaux d'autonomie

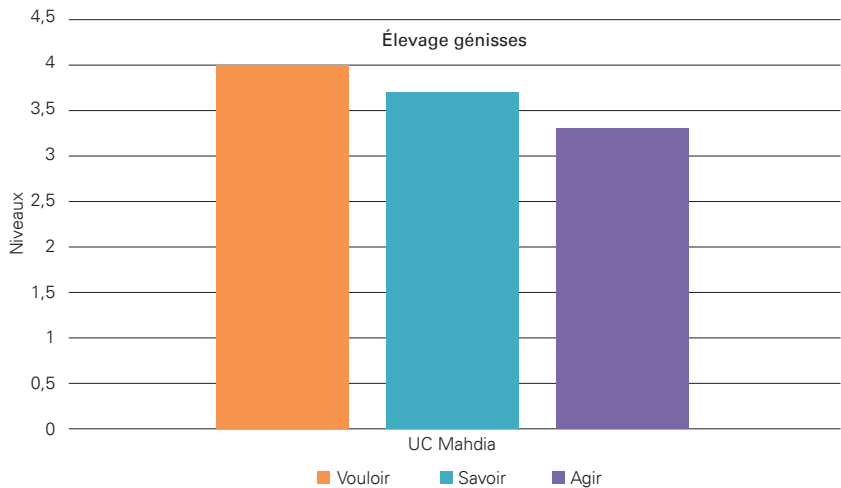
Source: élaboré par les auteurs.

Figure 28: Niveaux d'autonomie

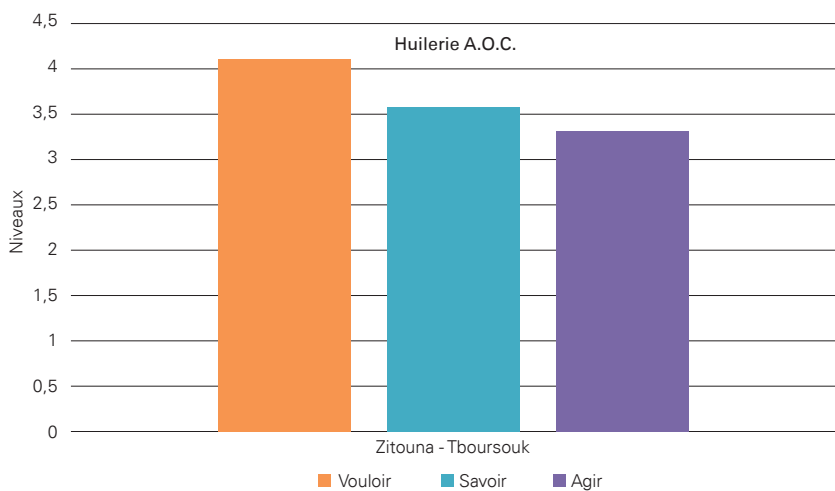


Source: élaboré par les auteurs.

Figure 29: Niveaux d'autonomie



Source: élaboré par les auteurs.

Figure 30: Niveaux d'autonomie

Source: élaboré par les auteurs.

Annexe 7 – SMSA échantillonnées

Gouvernorat	Nom	Année de création	Nombre d'adhérents	Nombre d'usagers non adhérents	Chiffre d'affaires ('000 DT)	Capital social ('000 DT)	Résultat d'exploitation ('000 DT)	Dettes à long terme ('000 DT)
Nabeul	Attaoun El Filahi	1961	63	530	1.474			
Jendouba	Al Falah, Boussalem	2013	200		300	60	2	1.579
Beja	Al Izdihar	1999	173		1.383	16	6	
Beja	Zitouna, Teboursouk	2013	34			10		
Sidi Bouzid	Al Ittihad Sidi Bouzid Est	1991	32	600	5.352	15	115	
Kairouan	Al Khair	2013	24			26		
Sousse	Ennejma	1997	140		823	164	169	0
Mahdia	Ennejema, El Jem	1986	57	500	17.571	168	230	357
Mahdia	Al Falah, Boumerdes	1991	780	125	17.057	125	302	31
Mahdia	Ezzahra, Ouled Salah	1991	674			128		0
Mahdia	SMSA Pêche	1978	360	200		11		
Mahdia	Al Hoda	1986	1.497		24.400	296	1.100	
Sfax	Korafis	1991	71	0	1.541	172	12	
Gabes	Iklaa, El Hamma	1998	113	12	1.299	26	38	
Medenine	SMSA Pêche, Zarzis	1996	95		4.858	6	26	190
Tataouine	El Wifak, Ksar Aoun	1998	200			60		72
TOTAL			4.513	1.967	76.058	1.283	2.000	2.229

Source: élaboré par les auteurs.

Annexe 8 – Etat des Sociétés Mutuelles Centrales de Services Agricoles – Secteur Céréaliier

SMSA	Champ d'action	Adhérents	Employés	Chiffre d'Affaires (millions DT)	Endettement (millions DT)
CCGC	Grandes cultures	517	139	75	320
COCEBLE	Collecte et stockage de blé	1.436	99	109	96
COSEM	Multiplication et commercialisation	70	46	16	13
CCSPS	Semences, plantes sélectionnées	73	411	25	270

Source: élaboré par les auteurs.

■ ■ ■ ■ ■ Annexe 9 – Principales recommandations de l’atelier de réflexion de Mahdia (12 avril 2017)

Introduction

Au terme du travail sur le terrain, un atelier de réflexion s’est tenu le 12 avril 2017 à Mahdia sous le patronage du Secrétaire d’Etat à l’Agriculture et aux Ressources Hydrauliques, avec pour objectifs de:

- Présenter et discuter les conclusions préliminaires de l’équipe FAO, y compris les éléments de réussite des coopératives plus performantes;
- Progresser vers une vision partagée sur le rôle et le potentiel de développement des coopératives agricoles;
- Echanger et approfondir le débat autour de 5 thèmes principaux émergeant de l’étude qui pourraient préfigurer les grands axes d’intervention à l’avenir;
- Proposer une feuille de route ou une ébauche de plan d’action pour la prochaine année, incluant les rôles et responsabilités des acteurs, les objectifs à atteindre, les ressources/budget nécessaires et le dispositif de suivi.

Quelque 145 participants provenant de toute la Tunisie ont assisté à l’atelier, y compris des représentants d’une vingtaine de coopératives agricoles visitées par l’équipe chargée de l’étude, réparties sur 10 Gouvernorats, des CRDA concernés, des différentes administrations centrales, des groupements interprofessionnels, du secteur privé, des organisations internationales ainsi que des personnes ressources.

D’une manière générale, les participants ont largement soutenu ces analyses et recommandations et plutôt mis l’accent dans leurs interventions sur les conditions et modalités de mise en œuvre.

Un rapport détaillé de l’atelier a été partagé avec les participants, il est disponible sur demande. Dans cet annexe au rapport principal, on souligne les principales recommandations des participants pour chacun des thèmes, que celles-ci valident des propositions préliminaires de la mission d’étude ou qu’elles représentent de nouvelles idées avancées par les participants, sans distinction d’origine. Les analyses et considérations préliminaires sous-jacentes aux recommandations figurent dans le rapport de l’atelier.

Les recommandations figurent dans ce rapport à titre d’information sur l’éventail des idées et options possibles. Dans un souci de concision et de clarté, les recommandations trop générales ont été éliminées (ces recommandations

ont été naturellement conservées dans le rapport complet de l'atelier). On notera que certaines recommandations sont reprises par plus d'un groupe. On a volontairement conservé ces indications redondantes pour garder une unité de vision pour chaque thème et pour souligner l'importance manifeste de ces recommandations récurrentes.

La majorité des recommandations avancées par les participants sont reprises en substance dans le rapport principal, mais la mission s'est réservé le droit de ne pas reprendre à son compte certaines recommandations, qui sont cependant documentées ici.

Groupe 1: Le processus de formation des coopératives

- Créer un Fonds de promotion de l'innovation qui serve à incuber de nouvelles organisations professionnelles;
- Prévoir une prime d'installation et des lignes de crédit spécifiques;
- Privilégier les SMSA dans le plan directeur des centres de collectes de lait;
- Détacher des cadres du Ministère auprès des coopératives (pratique qui a été interrompue);
- Eliminer le plafond des subventions à l'investissement (le projet de loi propose un relèvement substantiel);
- Développer un manuel de procédures pour l'administration, la gestion et la gouvernance des coopératives dans l'union et confier à l'union des coopératives la tâche de préparer un manuel pour chaque coopérative;
- Détacher un Directeur-Général dès la phase de pré-coopération (incubation);
- Mettre en place un ensemble de mécanismes et de mesures destinés à faciliter les procédures (guichet unique par exemple) et à réduire le temps d'incubation des initiatives de développement (principe d'accord acquis en absence de réponse administrative dans des délais prédéterminés);
- Il faudrait un programme de restructuration des coopératives centrales pour en faire de véritables coopératives et peut-être envisager de régionaliser certaines d'entre elles;
- Faire une loi-cadre unificatrice pour les coopératives au lieu d'une loi pour chaque forme (harmoniser cela avec la loi 94-2005 sur les coopératives en relation avec le décret de 2007 concernant les SMSA et une loi spéciale sur les SMSA centrales céréalières ainsi que le projet de loi sur l'économie sociale et solidaire);
- Ouvrir les coopératives aux investisseurs de l'industrie et réciproquement;
- Créer des coopératives familiales pour pallier le morcellement par l'héritage.

Groupe 2: Gouvernance et gestion

- Compléter le cadre juridique et incitatif actuel pour développer des mécanismes de financement et d'assurance adaptés aux agriculteurs et aux coopératives, les baux ruraux et fermages qui favorisent la mise en valeur et l'investissement tout en protégeant les ressources naturelles, la création de nouvelles formes de coopératives, telles que les coopératives familiales et les coopératives fermées permettant d'attirer les investisseurs;
- Il faudrait un programme de restructuration des coopératives centrales et envisager de régionaliser certaines d'entre elles;
- Orienter les accords de coopération avec l'extérieur de manière à encourager les contributions aux frais de gestion des structures et à la constitution de sources de revenus stables qui assurent la durabilité des acquis des projets;
- Mise place d'un programme continu de formation des membres des CA;
- Rendre la formation obligatoire en liaison avec l'attribution des avantages.

Groupe 3: Potentiel d'investissement et accès au financement et aux incitations

- Transférer des fonctions et des actifs publics aux coopératives et pas seulement au privé;
- Faciliter l'accès des coopératives à la location de terres domaniales;
- Créer un fonds de garantie pour les prêts consentis aux coopératives permettant d'élargir l'accès aux financements et de réduire les taux d'intérêt à un niveau raisonnable;
- Créer une banque spécialisée pour le financement des organismes professionnels (coopératives, associations, etc.);
- Nécessité d'assurances efficaces contre les risques (pour l'adhérent et pour l'investissement) ou de compensations contre les calamités naturelles;
- Investir dans l'irrigation;
- Investir dans des études de faisabilité de qualité pour aider à la mobilisation de financements;
- Nécessité d'élaborer une stratégie claire pour chaque secteur ou filière (le positionnement de la coopérative est conditionné par ce type de stratégie);
- Moduler les incitations selon les perspectives de développement;
- Ressources humaines et ressources financières: les coopératives devraient penser à engager des cadres hautement qualifiés lors de la conception;
- Revoir le code de la fiscalité pour les coopératives: relever le plafond de 30% d'usagers non adhérents au-delà duquel la fiscalité sur les bénéfices est déclenchée;

- Créer des lignes de crédit spécifiques pour les coopératives;
- Favoriser les contrats industrie-SMSA (cas du lait) ou alternativement intégrer les industriels dans la coopérative (une voix) pour favoriser l'orientation des coopératives vers l'investissement.

Groupe 4: Intégration dans la chaîne de valeur

- Encourager l'installation d'industries agro-alimentaires à proximité des zones de production, et à cet effet:
 - Créer des consortiums entre le privé et les coopératives soutenus par des incitations fiscales et financières et des facilités de financement;
 - Dans la foulée de ces investissements, un effort pour l'organisation des filières est nécessaire pour responsabiliser les acteurs dans la gestion des filières;
- Favoriser une forte implication des acteurs à travers une plus grande liberté d'initiative et une facilitation plutôt qu'un encadrement par l'administration:
 - Faire un diagnostic de chaque filière avec une analyse détaillée de la répartition de la valeur ajoutée (et des marges brutes) entre acteurs de la filière; ceci servira à identifier les créneaux rentables et à mettre en place une démarche stratégique d'investissement;
 - Exiger l'élaboration d'un plan d'affaire pour chaque SMSA: le plan d'affaire devra spécifier si la coopérative vise le marché intérieur, la transformation ou l'exportation et quel est son business plan pour chacun de ces choix;
- Créer une plateforme nationale d'échange entre privé, SMSA et opérateurs actifs dans le domaine de l'exportation;
- Aligner les intérêts dans la filière à travers l'amélioration de la gouvernance des groupements interprofessionnels étant donné le rôle que ces structures sont appelées à jouer en matière d'intégration des SMSA dans les chaînes de valeur. Ceci implique en particulier que les membres du conseil soient élus par les différents acteurs de la filière dans toute leur diversité.

Groupe 5: Renforcement des capacités et suivi du secteur coopératif

- Concevoir un véritable programme d'appui aux coopératives naissantes et reconnaître qu'une partie d'entre elles ne pourront pas réussir;
- Prévoir systématiquement une période d'incubation pour que soient créées toutes les conditions nécessaires avant la constitution en coopérative; la période d'incubation permettrait aussi de minimiser le risque de création de coopérative uniquement pour obtenir une subvention;
- Fédérer tous les services d'appui aux coopératives et autres organismes professionnels dans une Agence de Développement des Coopératives. Dans

un premier temps, l'on pourra commencer par en préparer les conditions, par exemple:

- Un ensemble de mécanismes et de mesures destinés à faciliter les procédures (guichet unique par exemple) et à réduire le temps d'incubation des initiatives de développement (principe d'accord acquis en absence de réponse administrative dans des délais prédéterminés);
- Développer des outils et plateformes multipartenaires de connexion entre la demande et l'offre de services agricoles;
- Mettre en place un mécanisme d'appui aux études de faisabilité de projets d'investissement des coopératives et autres organismes professionnels;
- Focaliser l'appui et l'accompagnement sur les coopératives en démarrage;
- Créer un site internet sur les coopératives et organisations professionnelles pour réunir, tenir à jour et rendre aisément accessibles au public toutes les études et informations relatives à ce domaine;
- Le principal rôle de l'administration en appui au développement des capacités est de:
 - Connecter l'offre et la demande de services d'appui;
 - Financer ces services sous forme de contrats-programmes exécutés par les coopératives;
 - Former directement les adhérents et membres des coopératives;
 - Détacher des cadres qualifiés auprès des coopératives avec les moyens adéquats;
 - Assurer la transparence, le contrôle de gestion, la communication et le suivi;
 - Aider les coopératives à tenir une comptabilité analytique;
 - Corriger les dérives et assurer le respect des règles de bon fonctionnement;
- Pour changer les mentalités et habitudes héritées du passé et permettre aux agents publics de comprendre et remplir leur nouveau rôle de facilitateurs, il faudrait un programme de formation continue et de réorientation qui leur soit destiné;
- Créer un Guichet unique pour le coaching des coopératives;
- Faire avancer la professionnalisation des agriculteurs et éleveurs et introduire la protection sociale et médicale pour les exploitants.

Veillez adresser vos commentaires et demandes à:

Division du Centre d'investissement

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation
et l'agriculture (FAO)

Viale delle Terme di Caracalla - 00153 Rome, Italie

investment-centre@fao.org

www.fao.org/investment/en

Rapport n. 35 – Mars 2019

ISBN 978-92-5-131206-3



9 7 8 9 2 5 1 3 1 2 0 6 3
CA2848FR/1/03.19