

Omar Bessaoud

Les organisations rurales au Maghreb

Leur rôle dans le développement : un essai d'évaluation

Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique

Omar Bessaoud, « Les organisations rurales au Maghreb », *Économie rurale* [En ligne], 303-304-305 | Janvier-juin 2008, mis en ligne le 30 juin 2010. URL : <http://economierurale.revues.org/index487.html>

DOI : en cours d'attribution

Éditeur : Société Française d'Économie rurale

<http://economierurale.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur : <http://economierurale.revues.org/index487.html>

Ce document est le fac-similé de l'édition papier.

© Tous droits réservés

Les organisations rurales au Maghreb

Leur rôle dans le développement : un essai d'évaluation

Omar BESSAOUD • CIHEAM-IAM, UMR Marchés, Organisations, Institutions et Stratégies d'Acteurs (MOÏSA), Montpellier

Introduction

La démarche fondamentale qui découle des stratégies de développement agricole et rural durable définie ces dernières années dans les pays du Maghreb, s'appuie sur le principe d'une gouvernance locale assurée par la présence « *d'organisations rurales fortes, représentatives des populations agricoles et rurales et s'impliquant effectivement dans les projets de développement rural local* »¹.

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

Il convient de rappeler que les organisations agricoles et rurales rassemblent de multiples acteurs sociaux. Elles concernent autant l'institution communautaire ou villageoise organisée sur un mode traditionnel (associations de *douars*, *djemâa*)², que les

structures associatives, les Organisations professionnelles agricoles (OPA), les coopératives ou les groupements économiques d'intérêt commun constitués dans une commune rurale sur une base juridique moderne. Elles sont impliquées dans les relations avec les structures publiques et services extérieurs de l'État, ainsi que celles qui relèvent des collectivités locales.

Dans une première partie, l'évaluation portera sur les changements qu'a connu, au cours de ces dernières années, le paysage institutionnel et le tissu organisationnel des secteurs agricole et rural. La deuxième partie s'attachera à mettre l'accent sur les dynamiques ainsi que sur les contradictions et difficultés rencontrées dans les processus d'intervention des organisations rurales. L'analyse de leurs activités, de leur mode de fonctionnement, de leurs relations avec l'environnement administratif, économique ou politique et de l'état de leur capital social serviront de critères de base pour une typologie des organisations rurales fait l'objet de la troisième partie³.

Les changements du paysage institutionnel et organisationnel agricole et rural

Des changements sont intervenus dans le paysage institutionnel, en rapport notamment avec le processus de réformes écono-

1. Cf. « Stratégie développement rural 2020 » (Maroc), « Stratégie développement rural durable » (2004-Algérie), « X^e Plan 2002-2006 » (Tunisie).
2. Le *douar* au Maghreb résulte historiquement de la décomposition des tribus agropastorales. Il regroupe au sein d'une agglomération rurale des groupes ethniques d'une même lignée – dit le « *arch* » – sédentarisés de longue date. Cette entité n'a pas de reconnaissance juridique. La *djemâa* renvoie à une assemblée de village. Elle regroupe les « anciens », les notables et autorités morales ou religieuses du village. C'est une instance traditionnelle de délibération, de gestion des affaires du village, de règlement des conflits et de représentation (non formelle) des populations rurales au Maghreb. Cette catégorie n'est pas reconnue par le droit public en application dans les pays du Maghreb.

3. Les observations et données factuelles qui suivent sont le produit d'une recherche empirique menée, entre 2001 et 2004, dans onze pays méditerranéens dans le cadre du réseau agricultures familiales comparées (RAFAC) du CIHEAM-IAM-Montpellier. Cette étude portait sur le thème des « *Institutions et organisations du développement rural en Méditerranée* ».

miques et de décentralisation administrative engagé dans l'ensemble des pays du Maghreb.

Il a fallu attendre les années 1980 pour que plusieurs éléments convergent pour confier plus de droits à la société civile et à ses organisations. L'application des politiques d'ajustement structurel, qui implique le retrait relatif de l'État, les pressions européennes pour l'élargissement des libertés démocratiques, ainsi que la promotion de politiques de décentralisation sont autant d'éléments qui vont contribuer au changement d'attitude des États à l'égard des organisations non gouvernementales. L'État, qui s'était proclamé comme le moteur du développement des organisations professionnelles et des organisations rurales en général, va les reconnaître comme des entités légales pouvant constituer des relais locaux de dynamisation économique et de régulation sociale. La mise en œuvre des réformes dans le cadre de l'application des politiques d'ajustement structurel impliquait, par ailleurs, le transfert au profit d'organisations agricoles et/ou rurales d'activités que l'État n'assumait plus (Bessaoud et Jouve, 2005).

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

Il convient toutefois de distinguer le processus en cours en Algérie, pays qui a été engagé dans une transition d'une économie centralisée à une économie de marché, de celui mis en œuvre plus graduellement dans le cadre de plans d'ajustement structurel (Maroc en 1983 et Tunisie en 1986).

1. Algérie : transition vers une économie de marché

En Algérie, les réformes libérales au début des années 1990 se sont traduites par un désengagement de l'État – sinon un redé-

ploiement favorable au secteur privé – qui a eu pour effet de réorienter les missions des institutions publiques.

Les réformes économiques ont en effet introduit de nouveaux principes de gestion du secteur agricole et rural. L'État algérien a opéré un retrait de la sphère agricole, qui a été accompagné d'une plus grande autonomie des producteurs vis-à-vis de ses structures administratives et de services. Il a restauré des institutions qui préexistaient aux périodes de réforme ou de révolution agraires (les Chambres d'agriculture et les Organisations professionnelles). Il a été créé 47 Chambres d'agriculture, soit une par *wilaya*⁴ et une Chambre nationale d'agriculture, et leur installation date du début des années 1990⁵. La création des Organisations professionnelles s'est effectuée durant la période de privatisation de l'économie. Elle s'inscrivait dans un processus de libéralisation du champ politique qui résultait de la nouvelle Constitution de 1989 qui consacrait la liberté d'association (Bédrani *et al*, 2004). La création de ces Organisations professionnelles et des Associations de producteurs fut le produit d'un mouvement initié par le haut – donc pas par les agriculteurs eux-mêmes – pour accompagner les réformes économiques menées dans l'agriculture depuis 1987. L'objectif affiché des autorités était, en effet, de susciter des organisations capables de représenter les agriculteurs pour toutes les questions touchant à la définition et la mise en œuvre de la politique agricole.

Les Associations professionnelles agricoles sont créées dans le cadre de la loi sur les associations (quel que soit leur type)⁶. Elles étaient quasiment inexistantes avant les années 1990, mises à part deux ou trois s'occupant de l'élevage. En 1999, on

4. Une *wilaya* correspond sur le plan administratif au département en France

5. Cf. décrets exécutifs n° 91-118 du 27-4-91, n° 91-394 du 22-10-91 et n° 92-379 du 131-92.

6. Loi n° 90-31 du 4-12-90 relative aux associations.

compte, d'après les services du ministère de l'Agriculture, environ 1 300 associations regroupant 112 000 adhérents, toutes ayant été créées dans le cadre de la loi 90-31 sur les associations de 1990 (qui ne soumet plus à autorisation politique la création d'associations de citoyens). Les associations de *wilaya*, nationales et régionales, ont pratiquement toutes été créées à l'instigation de l'administration agricole qui en avait besoin pour mener à bien la mise en place des Chambres d'agriculture de *wilaya* et nationale.

Par ailleurs, l'évolution de la coopération agricole depuis l'indépendance a connu deux phases.

- La phase avant 1987, où les coopératives agricoles de services et les coopératives de production créées dans le cadre de la révolution agraire de 1971 se trouvaient sous la tutelle et le contrôle étroits de l'administration de l'agriculture. Celle-ci nommait leurs directeurs et subventionnait largement leurs investissements matériels et leurs budgets de fonctionnement ;
- La phase de réforme après 1987 qui supprime la tutelle du ministère de l'Agriculture et autorise la libre création des coopératives. La construction des coopératives de services est engagée en rapport avec de nouvelles dispositions juridiques qui précisait leurs modes de constitution et de fonctionnement⁷. Les anciennes coopératives sont « réorganisées » ; elles conservent généralement leur personnel mais procèdent à l'élection des nouveaux dirigeants par les désormais « sociétaires réels ».

Cette libéralisation s'est accompagnée d'une explosion dans la création de coopératives. On passe ainsi de 283 coopératives de services en 1988 à 1 298 en 1994 et 1 676 en 1999. Depuis cette date, l'accroissement du nombre de coopératives

enregistrées s'est toutefois ralenti et reste relativement modeste⁸.

2. Tunisie et Maroc : organisations rurales agricoles et plans d'ajustement structurel

Les droits de propriété, les structures d'encadrement et de services, les formes d'intervention et d'organisation de la puissance publique ainsi que les politiques rurales évolueront de façon sensible dans ces deux pays, au cours des années 1980-1990.

En Tunisie, l'histoire des organisations professionnelles agricoles (de la colonisation, de la période de « tunisification » ou de construction de l'État-Nation, la « coopérativisation forcée », le retour au libéralisme) montre des évolutions très contrastées. Après leur effacement dans les politiques agricoles antérieures, les institutions et organisations rurales en Tunisie se sont diversifiées depuis la mise en œuvre de plans d'ajustement structurel en 1986. En effet, depuis cette date, une politique d'encouragement à l'émergence et au renforcement des organisations paysannes et professionnelles a été mise en œuvre. Le retour des organisations professionnelles agricoles traduisait d'abord la volonté de l'État de changer de mode d'intervention en favorisant la création de nouvelles modalités de médiation entre les agriculteurs et les ruraux. La loi 88-27 du 25 avril 1988 a créé trois Chambres d'agriculture dans le pays : une chambre du nord, une chambre du centre et une chambre du sud. Les limites territoriales de ces Chambres ont été fixées par décret, et la loi a conféré aux Chambres un double rôle : d'une part, un rôle consultatif portant sur les questions intéressant le secteur agricole de leur région respective et, d'autre part, un rôle d'intervention couvrant la vulgarisation agricole, la formation permanente des agriculteurs et la promotion du secteur agricole.

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

8. Source : ministère de l'Agriculture et du Développement rural (Algérie). Direction de la Réglementation.

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

Des Groupements interprofessionnels (GI) ont été constitués conformément à la loi 93-84 du 26 juillet 1993, complétée par le décret 94-1165 du 23 mai 1994 qui a fixé les missions des GI autour des axes suivants :

- l'intégration des filières ;
- l'assistance aux professionnels en vue d'augmenter la diversification de la production ;
- l'amélioration de la qualité ;
- la promotion de la transformation, du conditionnement et de l'exportation ;
- la concertation entre les professionnels et l'administration⁹.

Fortement discréditées à la suite de l'échec de l'expérience de socialisation de l'économie tunisienne dans les années soixante, les Coopératives de services agricoles (CSA) ont bénéficié d'une politique active de promotion au cours des années quatre-vingt à la faveur de la mise en œuvre

du programme d'ajustement structurel. Le nombre de CSA a presque triplé depuis la mise en place de ce plan pour le secteur agricole en 1986, passant ainsi de 71 CSA en 1987 à 205 en 2000. À côté des Coopératives, près de 250 Comités de développement ont été créés. Ce sont des comités informels initiés surtout dans le cadre de projets de développement agricole et rural dans les zones difficiles (projets de la Banque mondiale et du Fonds international de développement agricole (FIDA)). Généralement, dans le cadre de ces projets, un groupe « représentatif » de la population est organisé pour faire le lien entre la population et les techniciens du projet.

La diversité et la complexité des problèmes rencontrés dans la gestion de l'eau dans les zones rurales, ainsi que la difficulté que rencontre l'administration à assurer le contrôle et une gestion efficace des équipements d'irrigation, ont été les principales raisons pour la mise en œuvre de la politique de promotion des associations d'intérêt collectif (AIC)¹⁰.

Les Groupements d'intérêts collectifs (GIC), qui dataient de l'époque coloniale, ont été réactivés dans le milieu des années 1980 afin d'assurer directement la gestion de la ressource en eau, et ceci tout en maintenant une coopération étroite avec les services locaux du ministère de l'Agriculture. Les nouveaux codes forestiers (1988) et de la conservation de l'eau et du sol (CES) – 1995 – vont adopter le principe des GIC pour la gestion des espaces forestiers et des lacs collinaires. Quatre types de GIC (d'irrigation, d'eau potable, forestiers, pour la conservation de l'eau et du sol) vont ainsi être créés. En 2005, une décision est prise par les pouvoirs publics pour les généraliser à tous les périmètres irrigués ; l'on dénombrait en 2003 environ 820 GIC d'irrigation qui touchaient près de 83 000 exploitants. Le législateur (loi de 1999) a

9. Les GI sont, d'après la loi, des « *personnes morales d'intérêt économique public* ». Les groupements sont dotés d'un Directeur général, nommé par le conseil d'administration « *conformément à l'avis du ministre de l'Agriculture* ».

10. Loi n° 35 du 6 juillet 1987.

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

Au Maroc, à partir du début des années 1980, le désengagement de l'État de certaines activités ou de services en agriculture, la libéralisation du commerce des produits agricoles, le changement du mode d'intervention dans le développement agricole au profit de formes partenariales, ont favorisé la promotion d'organisations rurales (El-Alaoui *et al*, 2000).

Il existe au Maroc 37 Chambres d'agriculture, à raison d'une par province¹¹. Elles se sont regroupées en une Fédération nationale des chambres d'agriculture. L'organisation interprofessionnelle dont l'objectif est de coordonner l'activité de filières professionnelles, ne concernera qu'un nombre limité de filières (fédération interprofessionnelles du secteur avicole, association interprofessionnelle des producteurs de bananes, centre technique interprofessionnel des oléagineux).

Les coopératives agricoles couvrent différents secteurs d'activités¹². Deux grandes catégories de coopératives sont à distinguer : « les coopératives de la réforme agraire » et les coopératives « hors réforme agraire ». Le recensement général des coopératives de 1998 a dénombré 1 724 coopératives couvrant de multiples services (collecte et commercialisation du lait, élevage du bétail, approvisionnement, utilisation commune des engins agricoles, légumes, irrigation, aviculture, agrumes, olives...).

En matière d'irrigation, on assiste à la mise en place, de petite et moyenne hydraulique mais aussi de grande hydraulique, de nombreuses Associations d'usagers de l'eau agricole (AUEA), appelées à participer, progressivement, à l'aménagement, à l'exploitation et à la maintenance des systèmes d'irrigation¹³.

La nouvelle stratégie de développement rural intégré, qui a pour ambition de réduire l'ampleur des retards du monde rural, vise la satisfaction des besoins essentiels des populations en termes d'équipement (eau, assainissement, routes, électricité, logement, etc.) et de services de base (scolarisation, alphabétisation, soins de santé, etc.) en s'appuyant sur les organisations paysannes¹⁴. Il existe quelque 180 associations dont 56 associations à caractère national et 124 associations à caractère régional. Ces associations couvrent de nombreux et divers secteurs d'activités autour, soit de produits (fruits et légumes, céréales et légumineuses, semences et plants, ovins et caprins, plantes sucrières...), soit de services (approvisionnement en facteurs de production, export, micro-crédit...), soit d'actions de développement local¹⁵.

3. L'émergence de nouvelles organisations agricoles et rurales

Il faut, par ailleurs, signaler que de nouvelles organisations agricoles et rurales émergent indépendamment d'impulsions institutionnelles et de programmes gouvernementaux. Ces différentes organisations peuvent relever d'initiatives sectorielles (gestion de l'eau, producteurs fermiers...) mais aussi d'initiatives plus globales (développement local). Cette émergence est liée au foisonnement d'initiatives

11. Certaines nouvelles provinces ne disposent pas encore de leur Chambre d'agriculture.

12. La création des coopératives est régie par le *dahir* n° 1-83-226 du 5 octobre 1984 portant promulgation de la loi fixant le statut général des coopératives et les missions de l'Office de développement de la coopération.

13. La loi sur les AUEA n° 2/84 promulguée le 21 décembre 1990, par *dahir* 1-87-12.

14. Approche qui est consignée dans un document de référence intitulé « *Stratégie de Développement Rural 2020* ». Ministère de l'Agriculture, du Développement rural et de la Pêche maritime (MADRPM).

15. Source : MADRPM/ DEPAP (2000).

collectives qui se manifestent aujourd'hui dans le milieu rural. Des habitants se sont organisés et mobilisés pour prendre en charge leur développement (services, valorisation d'une production), résoudre un problème commun, défendre des valeurs (protection environnement, solidarité...), ce qui s'exprime notamment à travers le mouvement associatif.

Au Maroc, de nombreuses associations ont ainsi vu le jour sur la base d'initiatives locales. Elles se présentent comme solution endogène à une situation de crise vécue dans un *douar* ou une communauté villageoise (Mahdi *et al.*, 2004). Des coopératives sont créées sous la pression des besoins, et le même phénomène a pu être observé en Algérie où des coopératives de services ont été constituées par des éleveurs dans les zones steppiques afin de profiter des avantages accordés par l'État en matière de distribution d'intrants (aliments du bétail) et mise à disposition de services (vétérinaires, formation).

Le développement d'associations professionnelles ou d'organisations rurales a été favorisé par l'apparition de nouvelles élites, liée notamment aux progrès enregistrés par le système scolaire réalisés dans les pays du Maghreb. C'est ainsi que certaines zones rurales ont su tirer profit de l'installation d'un réseau de lycées ou d'institutions universitaires recrutant leurs effectifs dans les bassins intérieurs de ces pays (cas du Maroc et de l'Algérie). La crise de l'emploi qui a affecté les diplômés de l'enseignement technique supérieur, a conduit de jeunes promoteurs de projets, des femmes, d'anciens fonctionnaires mis en retraite anticipée, à utiliser les opportunités offertes par le nouveau cadre institutionnel. Ils ont été à l'initiative de projets ruraux innovants développés dans le cadre du mouvement associatif local, régional ou national (promotion de produits de terroir, production biologique, valorisation de ressources locales telles les plantes aromatiques et médicinales, création de gîtes ruraux, tourisme de montagne, unités de première transformation...).

L'émergence des organisations agricoles et rurales profite de la présence de leaders d'opinion originaires du milieu rural qui, par leurs qualités personnelles ou leur influence politique ou professionnelle, parviennent à regrouper, au sein d'une organisation des intérêts parfois divers (lutte pour la préservation de l'environnement, défense des patrimoines religieux, organisation de fêtes locales et de rassemblements culturels). Ils ont permis à des populations d'être ainsi présentes dans les instances de représentation locale (commissions et conseils d'élus locaux, comités techniques de sélection des projets...).

Les dynamiques observées dans le développement des organisations au Maghreb se heurtent toutefois à des contraintes et contradictions qui ont fait obstacle à la réalisation de leurs objectifs et de leurs activités.

Les contraintes et les défis dans les processus d'intervention

Dans la majorité des cas, toutes les formes d'organisations agricoles et rurales sont confrontées, d'une part, à des problèmes de statut juridique découlant d'un processus de décentralisation inachevé et, d'autre part, à des problèmes de ressources et de capacités (financières, matérielles ou humaines) qui limitent l'efficacité de leurs interventions dans les champs de compétence qui leur sont dévolus.

1. État-Organisations rurales : des frontières aux statuts juridiques flous

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

de leurs activités à exécuter des mesures définies par la puissance publique.

Ainsi en Tunisie, les coopératives de services qui semblaient les mieux préparées sur le plan organisationnel pour occuper une place majeure dans le développement agricole et rural sont freinées dans leurs initiatives à caractère économique par un statut juridique contraignant. La direction quotidienne des activités de la coopérative est assurée par le directeur qui est un cadre détaché du ministère de l'Agriculture, plus précisément du Commissariat régional au développement agricole (CRDA)¹⁶. Ce directeur est chargé de la fonction administrative et de la gestion de la coopérative. L'État, par l'intermédiaire du CRDA, exerce ainsi une fonction de contrôle direct et de mise sous tutelle des coopératives.

Les Chambres d'agriculture en Tunisie sont placées sous la tutelle du ministre de l'Agriculture, qui approuve les budgets, le règlement intérieur, et le statut du personnel et propose le directeur général. Les Chambres agricoles bénéficient de cadres mis à leur disposition par le ministère de l'Agriculture. Les statuts, de même que les pratiques administratives observées, maintiennent ces organisations sous l'emprise et l'autorité des pouvoirs locaux (Abaab *et al*, 2004). Le rôle de ces organisations reste majoritairement consultatif et il n'existe pas d'expériences fortes faisant une place réelle aux acteurs locaux en matière d'information, de concertation et de participation.

Les mêmes remarques peuvent être faites pour les cas des Chambres en Algérie ou au Maroc. La nature de ces dispositifs administratifs et institutionnels pose souvent la question de la reconnaissance réelle des associations rurales comme partenaires des institutions publiques. La légitimité des interventions et la participation à l'élaboration ou à la mise en œuvre des projets impli-

quant les organisations agricoles et les associations rurales sont toujours à réaffirmer auprès des administrations et des structures de représentations publiques.

Ce déficit institutionnel traduit *a contrario* la qualité réelle des relations qu'entretiennent ces organisations avec leur environnement.

2. La maîtrise des relations avec l'environnement institutionnel

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

Il faut bien rappeler qu'au-delà des stratégies de chaque organisation concernant ses liens à l'environnement, on constate que le jeu des relations entre les différents acteurs est influencé par les institutions existantes. Globalement, différentes études montrent que le dynamisme organisationnel de ces dernières années peut se caractériser par des relations sur des bases formelles (partenariat) ou informelles (échanges entre associations par exemple) en fonction des besoins ou du fait des incitations institutionnelles (Bessaoud et Druguet, 2004).

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

Les relations entre les organisations, notamment celles relatives à la formation de partenariats, sont apparemment difficiles à maintenir et à faire progresser. De manière générale, elles se constituent pour répondre

16. Le CRDA correspond à la Direction départementale de l'agriculture (DDA) en France.

à une stimulation extérieure concrète et ponctuelle. Étant donné la spécialisation des fonctions dans les organisations, la participation aux partenariats n'est jamais suffisamment définie et qualifiée. Par ailleurs, on note toujours, dans les pays du Maghreb, que les échanges se font essentiellement de façon verticale car, au niveau horizontal ou local, les relations et les formes de coordination avec les autres acteurs sont encore embryonnaires. Dans de rares cas où elles sont formalisées, ces relations connaissent certaines difficultés de fonctionnement et d'efficacité. Les Chambres d'agriculture et les ONG sont ainsi tentées de privilégier les relations avec l'administration en raison de leur dépendance (en termes de patrimoine et de ressources financières) à son égard.

La plupart des organisations sont encore fragiles du fait de leur création récente et de pratiques issues du dirigisme administratif, de la faiblesse de l'État de droit et/ou de comportements inhérents à ces phénomènes. Les organisations rurales ont parfois servi de relais d'intérêts extérieurs à leur objet ou à leur public, et les tentatives réelles déployées par certains organismes publics d'instrumentaliser les associations (notamment des associations à vocation sociale) ont ainsi fortement limité leur autonomie de fonctionnement et de décision. Elles sont parfois victimes de détournement au profit de leurs dirigeants et/ou de certains groupes sociaux, de constitution d'un réseau de clientèle politique ou de corruption. Elles s'avèrent dès lors peu représentatives de l'ensemble du monde agricole, en particulier des agriculteurs et des ruraux pauvres.

Une fraction du secteur privé est en revanche, mieux organisée dans certaines branches de production de biens et services impulsées par des forces extérieures au monde rural : entrepreneurs urbains, commerçants, cadres de l'État ou de l'armée très présents dans les organisations interprofessionnelles spécialisées dans les cultures d'exportation, les groupements professionnels des services touristiques ou les

syndicats et coopératives du secteur de l'artisanat rural.

Très souvent, les institutions et les organisations agricoles sont le reflet de structures dualistes qui caractérisent encore les campagnes maghrébines. Il faut signaler la polarisation d'institutions et d'organisations agricoles et rurales de toute nature et/ou leur concentration dans les zones les plus favorisées du point de vue de leur potentiel naturel de production, de leurs capacités humaines et de leur capital économique. Les petits paysans et les agriculteurs pauvres sont absents des structures et des organes de représentation professionnelle. Il faut souligner que les politiques libérales ont très nettement favorisé le monopole de la représentation dans les associations des entrepreneurs ruraux et agricoles, ou de groupes de capitalistes agraires largement insérés dans les marchés locaux et/ou internationaux. Les « petites » organisations et associations paysannes ne disposent pas toujours de moyens d'action efficaces, ou tout au moins ne sont pas à même d'être mieux représentées dans le paysage institutionnel et organisationnel local, compte-tenu du rapport de forces qui leur est ainsi imposé.

En définitive, la gouvernance locale se caractérise aujourd'hui par une concentration des pouvoirs et/ou une asymétrie des pouvoirs au profit de l'administration publique ou d'organisations « institutionnalisées » ou « dépendantes » des structures étatiques. Ces situations qui sont de nature politique expliquent, d'une part, la faible participation des paysans dans les associations locales et, d'autre part, l'absence de leur rayonnement dans le paysage local. Elles expriment les faiblesses dans le processus d'accumulation du capital social et dans le degré d'apprentissage de l'action collective des acteurs ruraux.

3. Des ressources financières et humaines limitées

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

Les ressources financières

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

Les Chambres d'agriculture en Algérie, du Maroc ou de Tunisie sont très dépendantes de l'administration étatique :

- elles le sont en matière de patrimoine : les locaux qu'elles occupent leurs sont concédés par l'État ;
- elles le sont en matière de ressources financières : leur fonctionnement dépend en grande partie des subventions budgétaires.

Par ailleurs, bien qu'elles soient très étroitement dépendantes de l'administration, les Chambres ne se voient déléguer aucune attribution en matière de distribution des subventions accordées par l'État aux agriculteurs. L'attribution de subventions est une source de pouvoir que ni les directions des services agricoles, ni l'administration centrale ne veulent déléguer, même partiellement, aux différents acteurs organisés au sein des Chambres. Pourtant, ce serait un moyen important pour leur donner plus de dynamisme dans l'encadrement de la profession agricole. La contribution des adhérents au financement des activités des groupements inter-professionnels (GI) en Tunisie ou des coopératives en Algérie ou au Maroc reste également très limitée. Au plan de l'organisation administrative et financière, les GI sont sous la tutelle du ministère de l'Agriculture, et soumis au contrôle du ministère des Finances.

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

À l'avenir, leur capacité à capter des ressources financières et maîtriser la recherche de fonds budgétaires seront, pour elle, un indicateur important de leur viabilité sociale et économique et de leur pérennité.

Les ressources humaines

Elles constituent un autre élément déterminant pour le fonctionnement des organisations. En effet, l'existence d'une nouvelle élite rurale (souvent plus jeune et intégrant davantage l'élément féminin), produit de la scolarisation, d'élus et de dirigeants plus instruits, a contribué à améliorer le potentiel en ressources humaines des zones rurales ; elle ne doit pas masquer le fort déficit de cadres formés au sein des organisations rurales. La majorité des représentants des associations ont un niveau d'instruction primaire et les adhérents (des coopératives, des groupements de producteurs ou des associations villageoises) souffrent d'illettrisme, voire d'analphabétisme de base.

Les organisations agricoles et rurales impliquées dans un processus de professionnalisation en leur sein se rencontrent rarement. Quand il existe, ce processus résulte de l'implantation d'ONG nationales (association *Touiza* en Algérie, association marocaine de solidarité et de développement, groupements féminins de développement pour la consolidation des sources de revenus pour la femme rurale en Tunisie) ou étrangères (la « *High Atlas Fondation* » pour le développement rural au Maroc par exemple...) et d'agences de développement (à l'instar de l'Agence de développement des provinces du nord au Maroc) qui interviennent dans la mise en œuvre de projets spécifiques (promotion de la femme rurale, micro-crédit, diversification des activités en milieu rural).

La présence d'un personnel qualifié, essentielle pour le dynamisme – voire la survie – des organisations rurales limite les capacités de mobilisation des compétences et du capital humain en général. La vie de nombreuses associations reposent sur un

leader ou un animateur dynamique, ce qui fragilise l'organisation sur la durée. Le degré d'activité des associations dépend de leur capacité à gérer des projets (en termes d'identification, de réalisation et d'évaluation) et à maîtriser les procédures pour solliciter des subventions auprès de l'administration ou auprès de bailleurs de fonds étrangers. Ce manque de formation et d'expérience constitue, en définitive, un handicap majeur pour l'exercice des responsabilités collectives ou individuelles au sein des organisations rurales existantes.

À la lumière de ce dernier point, trois modalités de fonctionnement des organisations rurales peuvent être dégagées.

- La première fonctionne avec des salariés et un personnel de professionnels permanents recrutés et payés par des associations qui disposent de locaux et de ressources financières suffisantes. Dans ce cas de figure, une *logique d'entreprise* va primer sur la *logique associative* et tendre ainsi à se substituer au mouvement social ; l'association est généralement gérée quasi-exclusivement par une équipe de salariés permanents – ou temporaires –, les adhérents devenant de simples usagers. Les salariés assument l'ensemble des tâches de fonctionnement mais, surtout, une présence quotidienne au local de l'association pour recevoir, informer, rendre accessibles certaines activités. Ces animateurs sont généralement bien formés, s'investissent dans l'activité de l'association, au point que leur présence est parfois indispensable au dynamisme, voire au maintien de l'association. Ces associations sont généralement celles qui mènent des activités de grande envergure, le plus souvent à l'échelle du département ou d'une région. Ce type d'association est présent au Maroc et en Tunisie, pays qui ont bénéficié de projets de partenariat (dans le cadre de programmes MEDA¹⁷ par exemple ou de la coopération bi-latérale) et d'appui à des projets ruraux

financés par des organisations internationales (FIDA, PNUD, Banque mondiale, GTZ allemande)¹⁸ ou des ONG étrangères.

- La deuxième modalité de fonctionnement est caractérisée par la domination d'une *logique associative*, ce qui signifie en d'autres termes qu'il reste sous le contrôle des animateurs et/ou de membres fondateurs actifs, et que son dynamisme et sa durabilité dépendront du degré d'implication des adhérents qui accomplissent, à titre bénévole, l'essentiel des activités. Cette deuxième modalité se retrouve dans tous les pays du Maghreb. Il semble toutefois que c'est au Maroc, où les structures familiales et communautaires ont été relativement préservées, et où les liens entretenus par des élites urbaines avec leur village d'origine sont plus denses, que cette logique est active.

- La troisième modalité de fonctionnement des associations se définit davantage par une *logique administrative* et de services publics (associations rurales de *wilaya* en Algérie, association tunisienne pour la promotion de la femme rurale). Celle-ci est davantage caractérisée par une présence de cadres techniques payés par l'État, le relayant sur le terrain du point de vue des orientations et des actions. Les habitudes centralisatrices et « planificatrices » des actions de développement présentes en Algérie et en Tunisie ont exercé une influence sur le fonctionnement des organisations agricoles et rurales. Dans ces pays, l'État ou ses relais (syndicaux ou politiques) en milieu rural ont eu tendance à plus « planifier » et à plus « encadrer » la participation des acteurs locaux dans la mise en œuvre des projets (ce qui ne signifie pas que ce phénomène est absent au Maroc).

17. MEDA : Cadre financier de la coopération de l'Union européenne pour les pays méditerranéens.

18. FIDA : Fonds international de développement agricole ; PNUD : Programme des Nations-Unies pour le développement ; GTZ : Coopération technique allemande pour le développement.

Une typologie des organisations agricoles et rurales

La construction d'une typologie renvoie à des critères fondés sur l'origine des « initiatives de création » (impulsion institutionnelle « par le haut » ou initiative privée et/ou collective), les « sources de financement » (internes, externes ou mixtes), le « degré d'implication » (forte, moyen ou faible) des membres de l'organisation dans les activités. Ces critères sont qualitatifs, et portent à la fois sur une analyse du fonctionnement interne des organisations et sur les relations entretenues par ces organisations rurales avec leur environnement (Druquet, 2004). Une analyse succincte fondée sur ces critères permet de distinguer quatre types d'organisations rurales.

• *Le premier type renvoie à ce que l'on peut dénommer des « organisations appendices et/ou dépendantes ».* De nombreuses organisations sont perçues aujourd'hui comme le prolongement de l'administration ou des collectivités territoriales. Ces organisations sont qualifiées d'appendices parce qu'elles ne sont en fait que des structures de services installées pour gérer ou exploiter un projet en lieu et place de l'État ou de ses institutions décentralisées. Elles sont créées *ex-nihilo*, avec le soutien public, et permettent d'accomplir des activités que les organismes publics ne veulent pas accomplir pour diverses raisons. Un grand nombre d'entre elles ont été créées à l'initiative de bailleurs de fonds internationaux qui ont exigé de l'administration leur création pour financer des projets de développement. Ces associations se distinguent par un fonctionnement assuré par des salariés ou des professionnels, les membres ne s'impliquant que pour répondre à des besoins très ciblés. Ces organisations restent sous le contrôle étroit de leurs initiateurs et disparaissent du paysage organisationnel dès lors que les soutiens humains ou matériels leur sont retirés.

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

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

occasionnelle ; ce qui ne signifie pas qu'elles ne sont pas acteurs du développement à leur niveau, ou qu'elles ne peuvent s'impliquer davantage dans des projets de plus grande envergure si des contraintes (financières, disponibilité des membres) sont levées, ou si les membres le souhaitent.

• *Le quatrième type est constitué « d'organisations rurales citoyennes »*. Ces organisations sont l'expression de la société civile qui souhaite s'impliquer et prendre en charge le développement de leur territoire, en apportant leur contribution dans des domaines aussi divers que les nouvelles technologies, l'environnement, la promotion de l'emploi, la promotion des femmes, du patrimoine culturel... Elles sont le résultat de démarches d'un groupe de leaders d'opinion populaire, d'une élite villageoise, de personnalités politiques, de néo-ruraux, d'anciens fonctionnaires à la retraite ou d'émigrés. Les adhérents sont motivés pour dynamiser leur milieu d'origine et partagent leur pratique de l'action collective ou de la vie associative. La qualité de la ressource humaine se traduit par un dynamisme dans la recherche de sources de financement pour soutenir des projets, pour identifier ou contribuer à réaliser des programmes profitant généralement à un large public. Ces organisations rurales – de taille relativement importante – constituent des partenaires très efficaces pour les autres acteurs du développement ; elles essayent souvent de conserver leur autonomie vis-à-vis des institutionnels qui sont tentés – dans le cadre de la concurrence politique que ces organisations rurales citoyennes leur imposent – de les instrumentaliser ou de les contrôler politiquement. Ces organisations citoyennes sont des viviers dans lesquels se recrutent la nouvelle élite politique et/ou des candidats aux élections locales, régionales ou nationales. Des transitions d'un type à l'autre peuvent marquer les parcours futurs de chacune des organisations, pour peu que les conditions internes ou externes de fonctionnement, d'organisation des ressources ou d'action changent.

Il reste difficile d'évaluer et/ou de quantifier le poids relatif de chacun des types décrits, et seules des enquêtes et études plus fines pourront identifier la viabilité des constructions en cours. Nous pouvons tout au plus avancer l'hypothèse d'un poids dominant des deux premiers types – « organisations dépendantes » et « institutionnalisées » –, les pays du Maghreb n'ayant engagé que très tardivement le processus d'émancipation de la société civile. Des organisations rurales « citoyennes » ou « autonomes » vigoureuses, maîtrisant à la fois les règles du marché et les dispositifs institutionnels publics ne pourront, dans ce contexte, s'enraciner ou s'imposer plus massivement que dans le long terme. Les politiques étatiques et le développement des rapports marchands continueront comme par le passé d'exercer une influence sur les communautés rurales. De ces communautés rurales émergent aujourd'hui des groupes ruraux bien informés sur les potentialités qu'offrent leurs territoires et qui ne voient dans les règles antérieures qu'un frein à leur expansion, auxquels s'ajoute la mobilisation des adhérents autour d'objectifs clairement identifiés. Leur participation aux projets locaux, de même qu'une meilleure appropriation des dispositifs institutionnels, contribueront, d'une part, à renforcer leur rôle dans le développement et, d'autre part, à les ancrer davantage dans leurs territoires ruraux. L'insertion des organisations rurales dans le paysage local, la reconnaissance de leur légitimité en tant que partenaires resteront ainsi étroitement liées au développement de leurs capacités d'adaptation à l'environnement institutionnel et de leur capital social.

Conclusion

Des réformes politiques ont offert un cadre légal favorisant la liberté d'association dans de nombreux pays du sud de la Méditerranée et du Maghreb en particulier. L'émergence et/ou l'essor d'un réseau ramifié

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

Toutefois, ce processus de développement des organisations agricoles et rurales exige à l'avenir la mise en œuvre concrète de stratégies publiques fortes réformant à la fois les modes de répartition des richesses créées – trop inégale – et de redistribution

des pouvoirs. Les nouveaux modes de gouvernance locale rurale doivent contribuer en particulier à approfondir les formes de décentralisation et les principes de démocratie locale qui l'accompagnent.

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

Le renforcement des organisations agricoles et rurales au Maghreb reste lié en définitive à leurs capacités à s'approprier et à maîtriser le nouvel environnement institutionnel afin de s'autonomiser et créer les conditions de leur durabilité. Ces organisations sont enfin sommées d'améliorer, d'une part, leur représentativité et leur mode de fonctionnement (plus démocratique) et, d'autre part, de renforcer leurs capacités en matière de gestion, d'animation, et de réalisation de projets dans l'objectif d'une accumulation de capital social nécessaire à leur pleine expansion. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Abaab A., Elloumi M., Selmi S. (2004). *Les institutions et les organisations du développement rural en Tunisie*. Contribution à l'étude Réseau agricultures familiales comparées, RAFAC-CIHEAM-IAM-Montpellier, 47 p.
- Bédrani S., Mecheri A., Benmihoub A. (2004). *Les institutions agricoles et rurales en Algérie : résultats d'une enquête*. Contribution à l'étude Réseau agricultures familiales comparées, RAFAC-CIHEAM-IAM-Montpellier, 21 p.
- Bessaoud O., Jouve AM. (2005). *Les transformations du monde rural méditerranéen dans le contexte de la mondialisation*. Colloque international en hommage à P. Pascon, 8-10 décembre 2005, Rabat, Maroc, 20 p.
- Bessaoud O., Druguet S. (2004). Institutions et organisations du développement rural en Méditerranée. In Gherzi G. et Bachta M. (Coord.), « *Agriculture et alimentation en Méditerranée. Les défis de la mondialisation* », Paris, Éditions Karthala, p. 227-325.
- Coleman J.-S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Harvard University Press.
- Druguet S. (2004). *Contribution des associations au développement rural : apports spécifiques et intégration dans la dynamique locale. L'exemple de la Lozère*. Thèse Ms. CIHEAM-IAM-Montpellier, sous la direction de O. Bessaoud, Série Master of Science, n° 56.
- El Alaoui M., Doukkali R., Moussaoui M., Raki M., Zaher (2000). *Analyse-diagnostic de la situation des organisations professionnelles agricoles au Maroc*. Ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes, Direction des entreprises publiques et des associations agricoles professionnelles, Rabat, 39 p.
- Mahdi M., Chattou Z., Hilmi C., El Yagoubi A. (2004). *Dispositif institutionnel et organisations du développement rural au Maroc*. Contribution à l'étude Réseau agricultures familiales comparées, RAFAC-CIHEAM-IAM-Montpellier, 93 p.
- Ménard C. (1997). *L'économie des organisations*. Paris, Édition la découverte, collection Repères, réédition.
- North D.-C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Woolcok M., Narayan D. (2000). Social capital: implication for development theory, research and policy. *The World Bank Research Observer*, vol. 15, n° 2, p. 225-49.