

Pour citer ce chapitre d'ouvrage:

Canesse Aude-Annabelle, 2010, « Les Groupements de développement agricole (GDA) en Tunisie : entrepreneurs locaux ou relais administratifs ? » in Denieul P.-N., Madoui M. (dir.), *Entrepreneurs maghrébins. Terrains en développement*, Paris, Karthala, pp. 243-255

Les Groupements de développement agricole (GDA), entrepreneurs locaux ou relais administratifs ? Quels enjeux participatifs pour les agriculteurs tunisiens ?

Aude-Annabelle CANESSE

L'intérêt pour le développement local, urbain et rural, s'est amplifié dans les années 1990 au fil du discours des institutions internationales. Le document de stratégie de la Banque mondiale, *Politique urbaine et développement économique : un ordre du jour pour les années 90* (1991), a identifié l'amélioration de la productivité urbaine, la lutte contre la pauvreté dans les villes et la protection de l'environnement comme orientations majeures ; l'année suivante, l'Agenda 21 adopté lors de la Conférence de Rio associe le « développement durable » aux collectivités locales. Il y est dit que les projets et programmes doivent permettre « aux populations de jouer un rôle important dans le cadre des nouvelles politiques (retrait de l'État, dérégulation, privatisation) ou dans le cadre d'une absence de politiques (défaillances étatiques, vides institutionnels) » (FAO, 1997). Ils peuvent aussi permettre la restructuration des services d'appui à l'agriculture afin d'améliorer leur performance et leur champ d'action, notamment vers la petite agriculture, et favoriser ainsi l'implication des populations rurales en vue d'améliorer les performances des institutions publiques. Lorsqu'il n'y a pas de collectivités, la définition et la prise en compte du « terroir » vont être en jeu. Ainsi, pour l'ensemble des bailleurs de fonds, le thème du développement local devient prééminent, et occupe une large place dans les documents d'orientation (J.-L. Venard, 1993), s'appuyant sur les volets d'appui institutionnel, de participation et de coopération décentralisée. L'approche se veut *bottom up*, remettant en question l'interventionnisme de l'État qui surveillerait les activités des communautés, et laissant ces mêmes communautés en dehors du processus décisionnel (G. Froger, 2006).

En Tunisie, le secteur rural et agricole est stratégique, économiquement ¹, mais également pour des raisons politiques et sociales. Le quadrillage de la majeure partie du territoire permet la pénétration territoriale de l'État qui, encore patrimonial à la fin XIX^e siècle, devient territorialisé et « déterroirisé » à la fin du XX^e siècle. L'État se substitue aux communautés dans la gestion économique (suppression des terres collectives et sédentarisation des nomades ; dissolution des chefferies) et l'espace est pensé technocratiquement (P. R. Baduel, 1985b). En outre, malgré les déclarations, la politique de « pôle

1. Sur 162 155km², les terres agricoles représentent environ 9 millions d'hectares. L'agriculture représente 10,3 % du PIB, 22 % de la population active et 9 % des exportations.

*Les Groupements de développement agricole (GDA),
entrepreneurs locaux ou relais administratifs ?*

de développement » encourage l'industrie au détriment du secteur rural (H. Sethom, 1985), favorisant l'exode rural et engendrant des tensions socio-politiques (surpopulation, problèmes de logement, anarchie du tissu urbain ; « révolte du pain » en 1984). Les politiques publiques s'orientent alors vers un « endiguement du débordement rural » (F. Moussa, 1988), et réinvestissent l'organisation du secteur rural (A. Belhedi, 1992, 1996).

En 1999, la Tunisie s'est engagée dans une restructuration des institutions rurales par : d'un côté, la création de Sociétés mutuelles de services agricoles (MSA) ² ; de l'autre, celle des Groupements de développement agricole (GDA) ³, nouvelles organisations qui doivent remplacer l'ensemble des groupements de gestion des ressources naturelles (GRN), tout en élargissant leurs prérogatives. Par le biais du GDA, les adhérents sont maintenant impliqués dans le développement local. Les groupements sont en charge de la protection, de la rationalisation et de la sauvegarde des ressources naturelles, de l'équipement des périmètres. Ils prennent le relais des activités de l'administration (encadrement des adhérents ; diffusion de techniques améliorant la productivité ; amélioration des systèmes de parcours et d'élevage ; aide à l'apurement des situations agraires). Ils assurent aussi la coopération et l'échange avec des organismes agricoles nationaux et internationaux dans le domaine de l'agriculture et de la pêche. À une volonté de libéraliser l'économie tunisienne, s'ajoute celle de dynamiser et de privatiser le secteur rural. Cette forme de groupement s'inscrit dans la lignée des préceptes de « bonne gouvernance » chère aux institutions internationales, associant transfert de compétences de l'État vers les agriculteurs, participation/ représentation de la population et prise en charge du développement local.

Le propos ici est d'aborder la question du développement local dans le secteur économique agricole en Tunisie et de montrer en quoi la création des GDA constitue un enjeu. Les résultats de notre enquête s'appuient sur le corpus législatif et sur sa mise en œuvre, saisie par l'observation et par des entretiens avec les « acteurs-exécutants » (personnel de l'administration, agents de programmes de développement et consultants) et les « acteurs-désignés » (agriculteurs membres du conseil d'administration des GDA, désignés pour occuper ces postes et désignés – imposés – pour participer à nos entretiens). Précisons tout d'abord que la représentation de la population et le développement sont intimement liés dans le contexte institutionnel tunisien et sont sous la tutelle du ministère de l'Intérieur ; celui-ci est d'ailleurs devenu, en 2002, ministère de l'Intérieur et du Développement local (MIDL). En outre, l'organisation du secteur rural est d'autant plus stratégique qu'il n'y a pas d'organes électifs à ce niveau ⁴. L'analyse que nous proposons associe la sociologie des acteurs et la sociologie de l'action publique, en interrogeant

2. Nouvelle appellation pour les coopératives, qui ne seront pas abordées ici.

3. Loi n° 99-43 du 10 mai 1999 relative aux groupements de développement dans le secteur de l'agriculture et de la pêche.

4. Hormis les cellules de l'ancien parti unique, mais qui demeure unique au niveau local.

l'État, les institutions, le développement. En identifiant les justifications et les dispositifs institutionnels, ainsi que les instruments relatifs aux GDA, en les replaçant dans une perspective historique, il s'agit de déterminer la nouveauté de ces derniers.

Institutions représentatives, institutions de développement dans le secteur rural

À l'indépendance en 1956, le nouveau régime républicain a reproduit le modèle de centralisation jacobine, issu du protectorat français. Le territoire s'organise aujourd'hui en gouvernorats qui sont divisés en délégations, elles-mêmes divisées en secteurs. Entre 1989 et 1994, des conseils représentatifs, avec des compétences spécifiques, ont été créés à chaque niveau territorial : conseil régional ⁵, conseil local de développement, conseil rural, sous la tutelle du ministère de l'Intérieur ou de son représentant ; mais, en dehors du conseil régional, ces instances ne sont pas décisionnaires et leurs membres sont nommés ; en outre, ces différents niveaux et conseils sont enchevêtrés. À ces institutions étatiques, il faut ajouter les institutions politiques, c'est-à-dire les cellules du Rassemblement constitutionnel démocratique (RCD) qui a pris la suite du Parti socialiste destourien (PSD) en 1988.

Le conseil régional, entre collectivité locale et administration

Le MIDL est représenté, au niveau régional (gouvernorat), par le gouverneur. Celui-ci est, à la fois, l'administrateur général du gouvernorat, le président du conseil régional et le représentant de l'État. Sa compétence est étendue, il applique les directives nationales au niveau des gouvernorats et il a une obligation de résultat. Il est également officier de police judiciaire. Dans le cadre du conseil régional, il exécute les délibérations et assume les attributions de président de collectivité locale dans les zones rurales, élabore le projet de gouvernorat et le soumet aux commissions sectorielles ; enfin, il exécute le budget et ordonne les crédits. Le gouverneur est assisté de deux délégués au siège et d'un secrétaire général du gouvernorat.

Le conseil régional s'occupe des activités de programmation, d'élaboration des plans de développement économique et social, des plans d'aménagement du territoire hors des périmètres communaux et de l'examen du plan directeur d'urbanisme, l'ensemble étant en lien avec la politique nationale. Son avis reste consultatif sur les programmes de l'État. Comme les dispositifs précédents, ses compétences sont très larges en matière d'urbanisme. Il a également une fonction de coordination des programmes régionaux et des programmes nationaux, ainsi que des programmes des communes. En termes de moyens, les investissements régionaux servent en majeure partie à financer les dépenses et

5. Il remplace les conseils de gouvernorat.

*Les Groupements de développement agricole (GDA),
entrepreneurs locaux ou relais administratifs ?*

réalisations des services déconcentrés des différents ministères. Les conseils régionaux s'occupent ainsi de la réalisation et du suivi, et non de la conception et de la décision.

Les membres du conseil régional sont des membres nommés (gouverneur, secrétaire général du gouvernorat, présidents de conseils ruraux) et élus (députés, présidents de communes et, selon les résultats électoraux, conseillers municipaux appartenant à différentes listes ⁶). Au conseil régional s'ajoutent des commissions sectorielles permanentes : plan et finances ; affaires économiques ; agriculture et pêche ; équipement, habitat et aménagement, « du territoire » et non plus « urbain » depuis 1992 ; affaires sociales, santé et environnement ; éducation, culture et jeunesse ; coopération et relations extérieures (1992) ; lutte contre la désertification (2006).

Enfin, le Bureau du conseil régional (1992) est composé du gouverneur, des présidents des commissions sectorielles permanentes et du secrétaire général du gouvernorat qui, ici, est chargé de rapporter et de coordonner les travaux, d'examiner les rapports et de les soumettre au conseil régional. Par son rôle de transmission, il a une fonction de filtre.

Le conseil local de développement (CLD)

L'échelon intermédiaire est celui de la délégation ; les délégués sont placés directement sous l'autorité du gouverneur. Le CLD a été créé en 1994 au niveau de la délégation ; c'est un conseil consultatif dans les domaines des programmes et des projets locaux de développement. Le CLD est composé de membres élus (présidents des communes et des arrondissements ⁷) et de membres nommés (présidents des conseils ruraux, chefs de secteurs, représentants des services régionaux de l'administration). Il participe au plan de développement régional, à l'élaboration et à l'exécution des programmes de propreté et de protection de l'environnement, des programmes de sauvegarde de la nature, puis de rationalisation de l'exploitation des ressources naturelles, de leur préservation et de leur conservation. Il organise également les Journées du développement local décidées par le gouverneur. Il est constitué de comités et de sous-comités sur différents domaines, dont les membres sont très fortement marqués par une approche administrative et techniciste (P.-N. Denieul, 2007).

Le conseil rural, un conseil consultatif restreint

Le conseil rural est un organe consultatif dans les zones non érigées en communes. Composé de membres nommés (chef de secteur et membres désignés ⁸), il est consulté sur les questions économiques, sociales, culturelles

6. Pour plus de précisions, se rapporter au décret-loi n° 2005-1 du 10 août 2005 relatif à la composition des conseils régionaux.

7. À Tunis, le président est nommé.

8. 1 pour 1 000 habitants, avec un minimum de cinq membres et dans la limite de dix.

et éducatives. Vecteur entre la population et l'administration, il transmet les préoccupations et les besoins des habitants avec les solutions envisagées. Il participe également à la réalisation des programmes concernant la propreté et l'hygiène de la zone.

Le chef de secteur, ou *omda*, est le représentant du MIDL au niveau micro-local, c'est « l'œil et l'oreille du délégué »⁹. Chargé d'apporter son concours aux différentes administrations, ainsi que de veiller aux intérêts des administrés, il est officier de police judiciaire et officier d'État civil, et remplace le cheikh du régime beylical. En tant que personnage membre du parti (depuis 1969), et contrairement au cheikh qui était élu après la sélection de trois candidatures, la désignation de l'*omda* s'effectue pour des motifs de promotion économique et sociale, de récompense, mais aussi de lutte contre le chômage (B. Hibou, 2006). Traditionnellement reconnu et respecté, il puise sa légitimité, depuis l'indépendance du pays, dans son appartenance à l'État et au parti. Toutefois, depuis 1975, il n'est plus tenu d'appartenir au parti (dans les faits, il l'est cependant). Des conflits de pouvoir peuvent survenir entre l'*omda* et les chefs de cellules locales ; dans certains cas, ceux-ci peuvent n'être qu'une seule et même personne. Dans les gouvernorats du Nord-Ouest tunisien, il se situe au carrefour de l'administration et des notables (A. Hénia, 2006 ; L. Amri, 2007). Dans les gouvernorats du Sud en revanche, l'*omda* n'a pas la même place pour des raisons de répartition territoriale – dans le sens d'encadrement administratif – ou encore de rapport de la périphérie au centre.

Les cellules du RCD, entre administration et parti

Le territoire tunisien comporte 7 500 cellules du parti gouvernemental, le Rassemblement constitutionnel démocratique (RCD), et 2 200 cellules professionnelles. Les membres de ces cellules sont élus, bien que ces structures apparaissent comme étant plus administratives qu'idéologiques. Ce sont des intermédiaires entre la population et le pouvoir central qui se situent à un emplacement fonctionnel, un maillage territorial serré et des niveaux parallèles à l'administration ; elles répondent à la nécessité de surveiller et de nouer des relations de pouvoir (B. Hibou, 2006).

Outre la diffusion du discours officiel, leurs fonctions sont multiples : sur un plan individuel, elles facilitent tout d'abord les démarches auprès de l'administration, thématique récurrente dans les entretiens et les échanges. Adhérer et participer aux cellules du RCD ou à ses « associations politiques »¹⁰, comme il en existe pour les étudiants par exemple, revient à intégrer un réseau et permet l'obtention d'un poste de manière rapide. Les cellules participent également à la désignation des bénéficiaires d'aides (des micro-crédits, par exemple). Les avantages sont ainsi plus financiers, concrets, qu'idéologiques, surtout chez les plus jeunes alors que les anciens associent le

9. Entretiens, 2004 et 2008 ; cette image revient régulièrement.

10. Associations de militants, associations d'étudiants, en Tunisie ou à l'étranger.

*Les Groupements de développement agricole (GDA),
entrepreneurs locaux ou relais administratifs ?*

RCD au Destour et au Néo-Destour, et donc à la lutte de libération nationale. Sur un plan institutionnel, les représentations du RCD participent à l'identification des « zones d'ombre », zones prioritaires qui bénéficieront de programmes d'aide. On retrouve également des représentants du RCD dans les consultations locales et nationales professionnelles, par exemple l'Union tunisienne de l'agriculture et de la pêche (UTAP). Il s'agit donc, à la fois, de structures de transmission de l'information et de structures de contrôle qui incluent et qui excluent également – phénomène d'autant plus fort sur le plan individuel – et qui participent à la mise en œuvre des « orientations nationales », c'est-à-dire des politiques publiques.

Au niveau local et micro-local, le RCD, en ce qu'il s'insère dans le tissu social, intègre donc les alliances et les conflits sur un plan horizontal et sur un plan vertical, dans des relations de type « centre/périphérie » (P. Grémion, 1976). De fait, les structures du RCD permettent de représenter les intérêts et les particularismes locaux auprès du « centre » (M. Camau et V. Geisser, 2003). Le « centre » peut s'appuyer sur les situations conflictuelles pour maintenir ou rompre des coalitions locales en fonction de ses intérêts. Ces arrangements locaux sont ainsi des vecteurs d'attributions d'aides, de subventions et d'implémentation – ou d'échec – des politiques publiques. En milieu rural, le RCD occupe une place d'autant plus importante qu'il n'y a pas d'organes représentatifs : à plus forte raison, les cellules constituent un lieu d'expression des aspirations de la population où apparaissent les tensions entre les groupes constitués de divers groupes de parenté ou d'intérêts, pour l'accès aux ressources politiques, économiques et sociales.

En somme, nous sommes en présence de deux formes d'institutions de développement, les unes à caractère administratif, les autres à caractère politique. Dans les institutions administratives ayant une structure pyramidale et hiérarchisée, déconcentrée, les conseils locaux sont un vecteur sans pour autant répondre à des critères de représentation, de participation, dans le sens où les membres sont nommés. En parallèle, aux mêmes niveaux territoriaux, les institutions politiques ont un rôle de transmission en tant que facilitateurs et de partenaires de l'administration. C'est dans ce contexte qu'il faut considérer la création des GDA.

Le GDA, entre innovation participative et permanence institutionnelle

Le domaine de l'environnement constitue un des domaines d'application des thématiques du « développement local » et de la « gouvernance » ; intégrer ces dimensions dans les politiques permet aux autorités nationales de bénéficier de l'aide internationale au développement. Les GDA constituent la première étape de la stratégie de refonte des institutions rurales ¹¹ dont l'objectif

11. Institutions rurales, coopératives centrales ; groupements interprofessionnels ; centres techniques ; services agricoles ; chambres d'agriculture.

principal est l'encadrement de 50 % des agriculteurs. Les secteurs visés sont le *marketing*, la transformation des produits agricoles et la gestion des ressources naturelles (GRN) ; dans ce domaine, il s'agit de donner la priorité aux institutions régionales pour la gestion et la sauvegarde des constructions domaniales (stations de pompage, réseaux hydrauliques, etc.) dont les coûts d'entretien élevés relèvent désormais des gouvernorats, les populations prenant en charge les coûts de maintenance. En outre, les institutions rurales doivent assurer l'interface entre la population et le Commissariat régional au développement agricole (CRDA) ¹², en attribuant les subventions. Outre le ministère de l'Agriculture et des Ressources hydrauliques (MARH), deux autres ministères, celui des Finances et celui de l'Intérieur et du Développement local, sont impliqués dans cette restructuration.

Les justifications institutionnelles des groupements participatifs

La justification discursive est celle de la nouveauté, de la réforme « faisant table rase du passé » et reconnaissant désormais le local et la volonté des agriculteurs (dans leur choix comme dans leur action). En outre, la participation est également synonyme de redéfinition du rôle de l'État, au travers du travail de ses agents administratifs d'exécution et de l'investissement qui y est consacré.

Les agriculteurs, des « acteurs » reconnus

La participation étant largement mise en avant, les GDA sont présentés comme résolument nouveaux, marquant un changement dans la triangulation « administration / agriculture / ressources naturelles ». Ils s'intègrent dans la reconnaissance de la « société civile » : les agriculteurs sont regroupés et constituent ainsi une force de proposition. Leur caractère associatif est également une reconnaissance du statut même d'association. Ils seront donc entendus dans les « revendications » les concernant directement, celles de leur zone. Ainsi, les agriculteurs doivent prendre en charge le développement local par le biais d'un processus électif : les adhérents élisent les membres du conseil d'administration et auront un droit de regard sur le fonctionnement de ce dernier. Cette dimension apparaît dans les modalités formelles de création des GDA, comparée à la création des précédentes associations locales de GRN. Initialement, la création des groupements était le fait des usagers et le plus souvent de l'administration, les usagers pouvant donner dans ce cas un avis défavorable, mais *a posteriori*. L'étude socio-économique était transmise au ministère de l'Intérieur qui transmettait l'autorisation au MARH ; un arrêté de celui-ci signait la création.

Les dispositifs juridiques indiquent une simplification notable de la procédure de création : l'étude technico-économique de l'administration disparaît et l'on ne parle plus d'une demande d'autorisation auprès du gouverneur, mais d'une simple déclaration accompagnée d'un dossier. Le récépissé permet la publication de l'annonce légale dans le *Journal Officiel de la République Tunisienne*, l'ouverture d'un compte bancaire et le début des activités.

*Les Groupements de développement agricole (GDA),
entrepreneurs locaux ou relais administratifs ?*

GDA, administration et État

Cette restructuration des institutions rurales sous un statut unique se justifie dans le discours du ministère de l'Agriculture par une volonté d'éviter la superposition de structures sur un même territoire, de « limiter le nombre d'interlocuteurs de l'administration »¹³ et donc, de simplifier le travail de cette dernière. Le passage au statut de GDA permet ainsi création, fusion et dissolution des groupements. Les groupements de GRN non actifs seront laissés tels quels, aboutissant à une dissolution de fait ; certains groupements seront « sensibilisés » pour fusionner¹⁴ ; d'autres seront créés.

Les GDA symbolisent également le retrait économique de l'État. À terme, ils sont censés distribuer les subventions initialement réparties par l'administration. Outre les subventions, ils doivent prendre le relais dans les travaux de maintenance et d'entretien, mais également dans la vulgarisation, s'intégrant dans le processus de privatisation de l'Agence de vulgarisation et de formation agricole (AVFA). Dans ce domaine, deux solutions sont envisagées : soit les agriculteurs paient ce service, soit le GDA constitue le pôle de diffusion de la vulgarisation. Il s'agit donc bien de dynamiser le niveau local, tout en le privatisant : la participation, c'est la « responsabilisation »¹⁵, apparemment décisionnelle et assurément financière, s'affichant donc comme libérale, au sens anglo-saxon du terme, et comme néo-libérale (S. Jaglin, 2005 ; G. Belloncle, 1979).

Les GDA, succès ou succédanés participatifs ?

L'observation de la mise en œuvre des GDA permet de nuancer ce discours officiel, en termes notamment de nouveauté, de participation et de représentativité. Au regard des anciens modes de gestion des ressources naturelles, si la création des GDA marque un changement formel, notamment dans la simplification des procédures de constitution, de nombreux points communs ressortent si l'on examine les modalités de fonctionnement, ainsi que la tutelle.

En premier lieu, est-ce que les missions des GDA sont véritablement nouvelles ? Deux éléments de réponses ressortent des entretiens que nous avons menés entre 2004 et 2009 : les expériences de coopératives sont décriées, avec des propos identiques, et sont passées sous silence les anciennes associations de développement agricole (ADA), créées en 1964 et dissoutes en 1971, ayant eu pour objectifs l'exécution de l'entretien et de l'utilisation de travaux d'intérêt collectif. Les adhérents de ces associations étaient des propriétaires, des présidents de municipalités, des administrations publiques ou encore des groupements de GRN, chacun représenté selon le nombre d'hectares exploités, favorisant ainsi les grands propriétaires. La création s'effectuait après une

13. Entretiens CRDA et directions générales du MARH, 2004, 2005 et 2006.

14. Dans ces deux cas, on remarque encore l'importance du CRDA.

15. Entretiens CRDA et directions générales du MARH 2004, 2005 et 2006.

enquête de l'administration indiquant la zone des travaux, les caractéristiques de la zone, l'utilisation des terres, la nature des travaux et des aménagements, les effets escomptés, l'estimation des dépenses et des journées de chantier, la programmation des travaux et des dépenses et les statuts de l'ADA. Les ADA devaient donc effectuer les travaux de l'administration, comme il en est aujourd'hui avec les GDA ; de plus, quelques années après leur création, un décret précisait que les autres types de groupements devaient évoluer en ADA dans l'année qui suivait, au risque d'être dissous, après un audit diligenté par le gouverneur. Un GDA pouvait aussi être supprimé s'il dépassait le cadre strictement associatif, dans la mesure où il ne pouvait avoir d'activités commerciales, ceci afin d'établir une nette distinction entre le secteur associatif (GDA) et le secteur commercial (SMSA).

Analysons, en deuxième lieu, la question du « territoire » du GDA, un enjeu qui dépend du contexte politique, social et économique local. Si le GDA prend la suite d'un ou de plusieurs groupements existants (dans le cas notamment d'une fusion lorsque les groupements sont inefficients), sa zone sera celle des groupements précédents qui, eux-mêmes, ont repris les organisations plus anciennes, existant quelquefois avant l'indépendance. Dans le cas des GDA appuyés par l'administration, leur territoire va être défini, par le consultant et l'administration, en fonction des ressources naturelles existantes (exemple des projets financés par l'Union européenne sur les bassins versants) ou comme une superposition du territoire administratif et du territoire politique. Bien que présentée de manière technique, donc neutre, la définition de ce territoire sera l'objet d'interventions externes multiples et politiques.

En troisième lieu, la question de la légitimité informelle et de la légalité formelle se pose lors de la transformation des comités de développement (informels, interlocuteurs des agents des programmes de développement) en GDA (légaux, qui bénéficient de la reconnaissance institutionnelle et qui sont les interlocuteurs officiels de l'administration). En effet, les membres des comités informels qui participent aux programmes de développement, à l'élaboration de plans annuels et triennaux, ne sont pas les mêmes que ceux qui composent le GDA officiel. Si, lors des programmes, l'accent est mis sur la participation des femmes – participation qui n'est pas toujours une participation d'affichage se limitant à une seule présence physique –, la mixité ne se retrouve pas dans les GDA. En outre, les « élections »¹⁶ permettent aux familles locales les plus puissantes d'accéder aux postes les plus convoités et les plus influents, tout en représentant leurs intérêts. Enfin, la création officielle des GDA devrait révéler les conflits locaux, récurrents pour chaque zone, si l'on en croît nos résultats d'enquête¹⁷.

16. Le terme « élections » est à prendre avec un certain recul ; selon nos résultats, il serait plus approprié de parler de « désignation ».

17. La (non-)distribution des cartes d'adhérent compte parmi les stratégies d'inclusion/exclusion du GDA.

*Les Groupements de développement agricole (GDA),
entrepreneurs locaux ou relais administratifs ?*

L'Assemblée générale constitutive, moment fort de la constitution du GDA, est censée permettre la désignation des membres actifs. Dans les cas observés, elle entérine des processus en amont : les membres sont déjà désignés et le nombre de candidats est égal au nombre de postes, conformément aux propositions du consultant, surtout quand l'intérêt pour la gestion collective n'est pas évident. La phase préparatoire de constitution du GDA, la phase de « sensibilisation », serait ainsi déterminante car c'est à ce niveau que se joue la constitution du conseil d'administration des GDA. En effet, c'est lors de cette phase de sensibilisation que sont validées les candidatures par le délégué ou encore qu'interviennent les présidents de cellules destouriennes.

En outre, l'argument concernant la réduction du nombre d'interlocuteurs de l'administration et la superposition des structures ne se vérifie pas : la création d'un GDA n'implique pas forcément la dissolution des groupements préexistants ni le transfert des compétences de ces derniers vers le GDA.

Le caractère hautement normé des GDA apparaît très fortement dans les modalités de gestion et de réunion, définies dans les statuts-type, eux-mêmes approuvés par décret. Ils définissent la régularité des réunions, une formalité qui s'exprime au travers des registres à tenir, la convocation par lettre A/R, des procès-verbaux à remplir, à transférer, de la gestion à effectuer ; dans la pratique cependant, en matière de réunion et de décision, c'est l'aspect informel qui prévaut le plus souvent. Le nouveau GDA se présente plus comme un groupement sur le papier que comme un groupement actif.

Enfin, la gestion du budget est cruciale car son contrôle est un moyen de pression pouvant entraîner la dissolution du GDA. Dans les cas observés, son caractère formel qui nécessite une formation en gestion, est en totale inadéquation avec la population visée. En conséquence, dans certains gouvernorats, ce sont les agents de l'administration qui corrigent les budgets présentés, assurant ainsi la pérennité du groupement.

Le GDA, entre association, entrepreneur local et administration

Les GDA se situent dans les faits au carrefour de l'association, de l'entrepreneur local et d'une administration, flou maintenu dans les textes juridiques. Les GDA peuvent bénéficier des mesures en faveur de l'investissement dans le secteur de l'agriculture et de la pêche, comme il en est des entreprises. Néanmoins, les entretiens au niveau des directions générales, la législation, les documents para-réglementaires (guides pour l'administration) mettent l'accent sur la distinction entre l'associatif et l'économique en réservant les activités lucratives (vente d'intrants ; location de machine, etc.) aux Sociétés mutuelles de services agricoles, alors que ces activités rémunératrices pourraient constituer une alternative pour les groupements disposant de peu de ressources naturelles. Cette limitation est une réelle contrainte : l'intérêt pour le GDA n'est pas évident, d'autant plus que les biens de ce dernier reviennent à l'État en cas de dissolution, et que les GDA menant de telles activités sont susceptibles d'être dissous pour non-conformité aux

statuts associatifs. Or c'est ce type d'activités rémunératrices qui est proposé dans les rapports des consultants. Elles sont donc à double tranchant : d'un côté elles permettent l'investissement des agriculteurs et le fonctionnement du GDA ; de l'autre, elles en autorisent le contrôle.

Enfin, les GDA s'inscrivent dans la délégation d'activités de l'administration vers les agriculteurs, et finalement la création d'une administration « parallèle », où le contrôle *ex post* est effectué par le receveur des finances. La création des GDA s'intègre dans un processus de gestion privée d'un bien public, processus déjà présent dans les années 1960 et que l'on retrouve également dans les groupements interprofessionnels ou dans les associations de propriétaires d'olivette, groupements privés qui s'occupent de la gestion d'un service public (A. Mestre, 1977). Du point de vue de l'administration, les agents d'exécution appuient cette conception, défendant la nécessité de définir certains critères pour le choix des membres du conseil d'administration : par exemple, le niveau d'alphabétisation (« car le GDA doit travailler avec l'administration »¹⁸) ou encore le rôle, et plus avant le choix, du directeur technique.

Conclusion

Les GDA constituent, en Tunisie, un exemple des réformes du secteur rural, affichant « participation de la société civile », « nouveauté et changement », ou « retrait de l'État » à des fins de redynamisation du niveau local. Cependant, l'analyse de leur mise en œuvre et des guides, des référentiels diffusés auprès de l'administration, révèlent d'autres aspects. Au niveau micro-local, il représente un enjeu en termes de représentation et de pouvoir local, en dehors des considérations de gestion des ressources naturelles ; pour le niveau central, il constitue une nouvelle technique d'encadrement local qui s'inscrit dans un processus de contrôle du monde rural. Ce processus qui remonte à la fin du XIX^e siècle perdure jusqu'à la fin du siècle suivant et au-delà, quelles que soient les réformes, permettant à la fois la pénétration de l'État sur le territoire et le contrôle des tribus en charge de la gestion (P. R. Baduel, 1985a et 1985b). L'État reste tuteur du social et les instruments renforcent le rôle de l'administration dans un contrôle *in itinervis*, dans les temps de création et pendant le déroulement des activités. Ce contrôle est renforcé par le statut du GDA et les différentes conceptions qui lui sont associées. D'une part, la solution généralement envisagée pour susciter l'intérêt des agriculteurs et assurer la viabilité du nouveau groupement est de le considérer comme un entrepreneur local à part entière ; d'autre part, ses activités, finalement non conformes, tendent à renforcer le contrôle de l'État. La « gouvernance » en Tunisie est comprise dans son sens premier de « gouvernement », et le développement tunisien associe un retrait de l'État du secteur économique à une implication plus forte de cet État dans l'encadrement du territoire.

18. Entretiens DG et CRDA, 2006.

*Les Groupements de développement agricole (GDA),
entrepreneurs locaux ou relais administratifs ?*

Plus largement, l'exemple tunisien montre que les mécanismes de « développement local » et de « gouvernance » doivent être étudiés avec l'État comme principal acteur. En ce sens, il remet en cause la conception dépolitisée des organisations internationales. Ceci est une autre illustration de la dimension mythologique de la « main invisible » et de l'auto-régulation du marché : État et marché restent également étroitement liés. Le nouveau paradigme de la « gouvernance », construit sur des théories néolibérales autorise ainsi l'État à renouveler ses modalités d'encadrement de la société.

Bibliographie

- AMRI Laroussi, 2007, « Le *omda* ou le notable modélisé », in L. Amri (dir.), *Changements sociaux en Tunisie*, Paris, L'Harmattan, 263-279.
- BADUEL Pierre Robert, 1985a, « Actions sur les facteurs de production et dépendance paysanne : l'exemple du développement hydro-agricole tunisien », in G. Conac et C. Savonnet-Guyot (dir.), *Les politiques de l'eau en Afrique*, Paris, Économica, 704-720.
- BADUEL Pierre Robert, 1985b, « La production de l'espace national au Maghreb », in P. R. Baduel (dir.), *État, territoire et terroirs au Maghreb*, Paris, CNRS Éditions, 355-366.
- BANQUE MONDIALE, 1991, *Politique urbaine et développement économique : un ordre du jour pour les années 90*, Washington.
- BELHEDI Amor, 1992, *Société, Espace et Développement en Tunisie*, Tunis, Publications de la Faculté des Sciences Humaines et Sociales.
- BELHEDI Amor, 1996, *Développement régional, rural, local*, Tunis, *Les cahiers du CERES*, série Géographie, n° 17.
- BELLONCLE Guy, 1979, « Développement par la participation ou libéralisme sauvage ? Réponse à Albert Meister », *Esprit*, n° 5, 146-154.
- CAMAU Michel et GEISSER Vincent, 2003 *Le syndrome autoritaire. Politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali*, Paris, Presses de Science Po.
- DENIEUIL Pierre-Noël, 2007, « Interventions de l'État et appui institutionnel aux acteurs du développement local et à la création de micro et petites entreprises », in L. Amri (dir.), *Changements sociaux en Tunisie*, Paris, L'Harmattan, (Logiques Sociales), 193-218.
- DENIEUIL Pierre-Noël, 2008, « Représentations comparées et limites de la notion de *participation suscitée* en Afrique et en Amérique latine. La participation pour le développement de Albert Meister », *Tiers-Monde*, n° 195, 647-660.
- FAO-SDA, 1997, *Expériences de la FAO en matière de développement rural décentralisé*, Rome, (Collection « Décentralisation et Développement rural », n° 1).

- FROGER Géraldine, 2006, « Significations et ambiguïtés de la gouvernance dans le champ du développement durable », *Monde en développement*, vol. 4, n° 136, 11-28.
- GAUDIN Jean-Pierre, 2002, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presse de Science Po, (Bibliothèque du citoyen).
- GRÉMION Pierre, 1976, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil.
- HÉNIA Abdelhamid, 2006, *Être notable au Maghreb. Dynamique des configurations notabiliaires*, Paris, IRMC-Maisonneuve & Larose.
- HIBOU Béatrice, 2006, *La force de l'obéissance. Économie politique de la répression en Tunisie*, Paris, La découverte.
- HOOD Christopher, 1999, *The Tools of Government*, Chatam, Chatam House.
- JAGLIN Sylvie, 2005, « La participation au service du néolibéralisme : les usagers de l'eau en Afrique subsaharienne », in M. H. Bacqué, H. Rey et Y. Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La découverte, 271-291.
- LARRUE Corinne, 2000, *Analyser les politiques publiques d'environnement*, Paris, L'Harmattan.
- LASCOUMES Pierre, 1990, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique*, n° 40, 43-71.
- LASCOUMES Pierre et LE GALÈS Patrick, 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- MESTRE Achille, 1977, *Les services publics de l'administration tunisienne*, Tunis, Centre de recherches et d'études administratives de l'École Nationale d'Administration de Tunis.
- MOUSSA M. L. Fadhel, 1988, *L'État et l'agriculture en Tunisie : essai sur l'intervention de l'État dans le secteur agricole*, Tunis, Imprimerie Officielle de la République Tunisienne, (Bibliothèque de droit, de sciences politiques et économiques. 12).
- PIERSON Paul, 2000, "Path dependence, increasing returns, and the study of politics", *American Political Science Review*, n° 94(2), 251-267.
- SETHOM Hafeth, 1985, « L'action des pouvoirs publics sur les paysages agraires et l'économie rurale dans la Tunisie indépendante », in P. R. Baduel (dir.), *État, territoire et terroirs au Maghreb*, Paris, CNRS Éditions, 307-322.
- VENARD Jean-Louis, 1993, « Bailleurs de fonds et développement local », in S. Jaglin et A. Dubresson (dir.), *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*, Paris, Karthala, 19-34.