

La Tunisie [Processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens]

Elloumi M., Sghaier M., Kadhkadhi K.

in

Campagne P. (ed.), Pecqueur B. (ed.).
Processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens : analyse comparée entre 10 pays du Nord, du Sud et de l'Est Méditerranéens

Montpellier : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 69

2012

pages 53-58

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=00006636>

To cite this article / Pour citer cet article

Elloumi M., Sghaier M., Kadhkadhi K. **La Tunisie [Processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens]**. In : Campagne P. (ed.), Pecqueur B. (ed.). *Processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens : analyse comparée entre 10 pays du Nord, du Sud et de l'Est Méditerranéens*. Montpellier : CIHEAM, 2012. p. 53-58 (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 69)



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

Processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens

La Tunisie

Mohamed Elloumi, Institut national de recherche agronomique, Tunis

Mongi Sghaier, Institut des Régions Arides, Médénine

Kaouther Kadhkadi, Institut national de recherche agronomique – Institut national agronomique, Tunis

Introduction

Le présent texte analyse l'émergence de territoires ruraux en Tunisie, tant au niveau national qu'à celui de deux régions prises comme cas d'étude, Béni Khédache au sud-est et Ain Draham au nord-ouest. L'analyse nationale a pour objectif de mettre en évidence les grands traits de la dynamique à l'œuvre et les conditions macroéconomiques et macro-sociales qui ont favorisé ou freiné cette émergence. L'analyse des situations locales, avec un choix de situations contrastées, permet quant à elle de mieux comprendre les conditions de cette émergence au niveau des acteurs et du contexte local et d'avancer des hypothèses quant à l'autonomisation d'un tel processus par rapport à l'appui extérieur. Nous reviendrons dans la conclusion sur les conditions d'émergence des territoires dans les deux cas d'étude afin de vérifier la pertinence des éléments avancés dans la partie nationale et sur la possibilité de tirer des conclusions plus générales et enfin sur le potentiel réel qu'offre ce type de développement pour les régions difficiles et pour le développement local en général.

I – Dynamique territoriale en Tunisie : de la construction de l'État-Nation à la fragmentation des territoires du développement

Le processus historique qui a abouti à la construction de l'Etat-nation en Tunisie s'est accéléré avec l'indépendance, même si historiquement les périodes précédentes ont contribué à cette formation. En effet le renforcement du contrôle du pouvoir central sur l'ensemble des communautés locales à partir du 18^{ème} et jusqu'à la fin du 19^{ème} siècle devait aboutir à la création d'un état territorial et à l'uniformisation des rapports entre le local et le central et l'affaiblissement du rôle des communautés dans la gestion de leur territoire (Hénia, 2006).

L'action de la colonisation a été déterminante dans le remodelage de l'espace et de l'inscription des systèmes agraires dans le paysage agricole du pays. Avec l'indépendance de la Tunisie en 1956, l'objectif de la construction d'un État central fort avec une maîtrise entière sur l'espace national était clairement affiché. Cela devait se traduire par le parachèvement de la sédentarisation et la déstructuration du rapport tribal, la mise en place et le renforcement d'un pouvoir central, et l'affaiblissement de toute forme d'organisation de la société civile qui n'est pas légitimée par ce dernier et par son appareil politique, le parti unique au pouvoir.

L'aboutissement de ce processus d'évolution s'est traduit à la fois par un renforcement du contrôle central de l'Etat sur le territoire national avec un maillage administratif de plus en plus fin, mais, parallèlement, les exigences de l' « ajustement structurel » se sont traduites par un

début de décentralisation, ce qui a favorisé la mise en place des conditions d'une gouvernance locale.

Afin de pallier au redéploiement des modes d'intervention de l'Etat et au démantèlement de certaines structures d'appui induits par les politiques d'ajustement structurel, on a assisté d'une part à un changement des modes d'approches de développement par l'adoption d'une approche participative et par la promotion des organisations de base et des ONG afin d'apporter un appui à l'encadrement des populations rurales.

Toutefois, malgré un cadre législatif relativement favorable, le fonctionnement sur le terrain de ces associations et organisations restent relativement peu efficaces. Ainsi, celles-ci restent soumises au contrôle de l'administration et des autorités locales. Par ailleurs, dans certains cas, elles constituent le prolongement de l'administration et leur création est suscitée voire décidée par les autorités locales.

II – Typologie des territoires

Le processus de la territorialisation du développement n'est pas achevé et on assiste à des situations relativement contrastées. En prenant en considération le poids des projets dans l'émergence du territoire, le rôle de l'administration et de la société civile, ainsi que le poids de l'enjeu économique dans cette émergence, nous pouvons proposer la typologie suivante des territoires de développement.

Les territoires de projet : les projets de développement rural ont eu de tout temps une inscription spatiale de leurs actions de développement. Toutefois cette inscription n'est pas toujours créatrice de territoire.

Emergence endogène de territoire de développement : c'est une forme relativement rare, mais qui nous semble intéressante et féconde du fait qu'elle met en œuvre une dynamique interne au territoire et qu'elle s'appuie sur des acteurs locaux qui sont porteurs du projet de développement qui doit avoir une inscription territoriale.

Les territoires liés à la gestion des ressources naturelles : il s'agit de l'émergence de territoires suite à l'adoption d'une approche participative et partenariale dans la gestion des ressources naturelles.

Territorialisation et ancrage ethno-lignager : il s'agit d'un processus qui peut être endogène avec une initiative qui provient de la population elle-même. Celle-ci cherche à mettre en valeur une même appartenance ethnique et la faire correspondre à un territoire qu'elle revendique. Cette démarche peut être aussi exogène et mise en œuvre par des projets ou par des ONG, qui mettent en avant l'homogénéité ethnique afin d'asseoir des actions de développement.

Territorialisation du développement autour d'enjeux économiques : cette forme de territorialisation s'articule autour d'enjeux économiques à travers la recherche de la valorisation d'une activité plus ou moins traditionnelle d'une région ou d'une communauté et son développement sur la base d'une action économique de groupe et la recherche d'économie de transaction. Elle prend la forme de Coopératives de services agricoles qui jouent un rôle de mobilisation et d'encadrement des acteurs locaux dans le développement et l'organisation d'une filière ou d'un segment de filière.

III – Les territoires objets des études régionales

Pour mieux comprendre les processus d'émergence des territoires de développement, nous avons choisi deux territoires qui présentent des dynamiques contrastées et dont l'analyse devrait nous permettre de mieux comprendre à la fois la mise en œuvre réelle de la décentralisation, la réponse des acteurs et le degré d'autonomisation des communautés.

Dans le paysage décrit plus haut, nous avons donc retenu deux types de territoires qui seront explorés à travers des enquêtes de terrain afin de mettre en évidence les conditions d'émergence de ces territoires et leur contribution à un développement rural durable.

1. Le cas de la Délégation de Béni Khédache, Gouvernorat de Médenine, Sud-Est de la Tunisie

Nous avons choisi en premier lieu un territoire de développement endogène appuyé par l'action d'un projet. Ce territoire est le lieu d'une dynamique interne avec des acteurs qui sont porteurs de projets et d'une vision de leur territoire. Il s'agit de la région de Béni Khédache, où un projet de territoire, porté par des associations locales, est basé sur la valorisation d'atouts naturels, architecturaux et culturels.

L'exemple du développement local territorial de la région de Béni Khédache, nous a permis d'illustrer comment un territoire, fort de la dynamique de ces acteurs locaux et de la spécificité de ces ressources locales, évolue progressivement dans sa dynamique de développement d'un "territoire de projets" vers la mise en place d'un "projet de territoire".

La démarche d'amorçage d'un véritable développement territorial qu'a mis en œuvre le programme IRZOD¹ a conduit, à travers un processus d'apprentissage lent, progressif, cumulatif et pragmatique, à un début d'appropriation, et de l'approche, et du processus de développement basé sur le projet de territoire.

Face aux changements rapides et profonds au niveau international imposés par la mondialisation, et devant les mutations socio-économiques importantes aux niveaux national et local, le monde rural, et à des degrés plus grands les zones fortement contrariées par l'aridité et la pauvreté, voient leurs marges de manœuvre en terme de capacité d'adaptation aux changements se restreindre. Les acteurs locaux se heurtent aujourd'hui à des problèmes nouveaux et complexes qu'ils ont du mal, vu leur faible capacité, à appréhender et à résoudre. Cependant, l'exemple de Beni Khédache montre que les acteurs locaux peuvent surmonter les problèmes de blocage au développement liés à la rareté des ressources locales et au manque d'opportunité économiques dans leur territoire, même si le processus peut prendre du temps afin d'asseoir et de pérenniser le développement local et territorial.

Cependant, on peut se poser la question de savoir si les zones rurales difficiles comme Béni Khédache, pourraient s'autonomiser complètement ? Dans cet ordre d'idée, il est utile de rappeler qu'il est illusoire de croire qu'une zone rurale puisse financer en totalité son processus de développement et s'autonomiser, même après plusieurs années. Comme le rappelle Pierre Campagne, des transferts seront toujours nécessaires de la part des administrations régionales, nationales et même probablement internationales pour financer les processus de développement des zones défavorisées comme cela a été d'ailleurs le cas partout en Europe (Campagne, 2000). D'autre part, il est légitime de s'interroger sur la capacité du territoire et de ses acteurs d'articuler leur action et de mieux s'intégrer à leur environnement plus ou moins large. Car il est complètement exclu d'imaginer un développement local déconnecté des possibilités et des opportunités offertes par l'environnement socio-économique global.

2. Cas de la Délégation de Ain Draham, Gouvernorat de Jendouba, Nord-Ouest de la Tunisie

Pour illustrer le poids de l'intervention des projets de développement dans l'émergence du territoire, nous avons choisi un territoire dans le Nord-Ouest de la Tunisie, dans la zone d'intervention de l'Office de Développement Sylvo-pastoral du Nord-Ouest (ODESYANO) dont l'action contribue depuis plus de vingt-cinq ans au développement rural de cette région et à une gestion durable des ressources naturelles dans un milieu forestier et montagneux. Par ailleurs depuis plus de 15 ans le projet a adopté une approche participative intégrée et partenariale, mais il semble que toutes ces actions ont du mal à trouver un écho au niveau de la population et à générer une dynamique d'émergence de territoire de manière autonome et qui permette de

sortir du cercle vicieux d'exploitation et de dégradation des ressources naturelles, appauvrissement et pression sur les ressources...

L'exemple du territoire de Ain Draham montre comment l'absence d'un projet de territoire porté par des acteurs locaux et en articulation avec un environnement plus large tarde à émerger dans une région très riche en produits locaux et qui a bénéficié de l'appui à la fois des autorités locales et des ONG nationales.

Ce déficit d'un développement territorial est à la fois la conséquence des choix de développement fait par les autorités locales et nationales qui n'ont cherché que tardivement à susciter le développement d'un tissu associatif endogène et à l'histoire même de cette région et du Nord-Ouest de la Tunisie qui a toujours été une zone de refuge et d'opposition au pouvoir central, sans pour autant être en mesure de développer un projet alternatif de développement.

Les prémisses d'un développement territorial sont toutefois présentes et méritent d'être appuyées en donnant plus de marge de manœuvre aux organisations de base et en appuyant leurs initiatives pour un développement territorial. Pour cela il serait opportun que les intervenants extérieurs et notamment l'ODESYANO adoptent une approche plus territoriale du développement en mettant en avant la spécification des produits et surtout en facilitant l'identification d'un projet de territoire qui se base sur ces actifs et qui les mette en valeur à travers des actions portées par la population elle-même.

Conclusion

La dynamique d'émergence de la territorialisation du développement a été rendue possible grâce aux résultats de la période qui a précédé le programme d'ajustement structurel en permettant une intégration territoriale au niveau national. Elle a été encouragée par l'environnement économique international et par la pression des bailleurs de fonds à travers le financement de projets de développement qui imposent de nouvelles formes de gouvernance et de gestion des ressources naturelles.

L'analyse comparée de deux expériences assez contrastées nous permet ainsi de tirer quelques enseignements et des éléments de perspectives qui pourraient, avec certaines précautions, être généralisés à l'ensemble du processus observable en Tunisie.

Ainsi la mise en perspective de la dynamique des deux territoires permet de voir comment, alors que les conditions de mise en œuvre du processus de décentralisation/déconcentration sont les mêmes sur l'ensemble du territoire national, on observe entre les deux zones un niveau différent d'appropriation de ce processus par les acteurs locaux.

En effet, alors que les conditions globales sont identiques, la région de Béni Khédache a bénéficié de la présence d'acteurs qui ont été en mesure de saisir l'opportunité offerte par le projet IRZOD et d'en faire un levier pour un développement territorial. Cette dynamique a certes été impulsée par des acteurs externes à la zone et notamment ceux agissant dans le cadre de la coopération décentralisée, mais le rôle des acteurs locaux a été tout aussi déterminant de même que l'attitude des autorités régionales qui ont su créer des conditions favorables pour l'épanouissement des activités du projet. Par contre dans la région de Ain Draham, les acteurs locaux n'ont pas été en mesure de saisir pleinement l'opportunité offerte par les programmes de l'ODESYANO et par les projets des ONG nationales afin de créer une dynamique territoriale, même si, ici et là, des initiatives existent et ont pour objectif la valorisation des ressources du territoire.

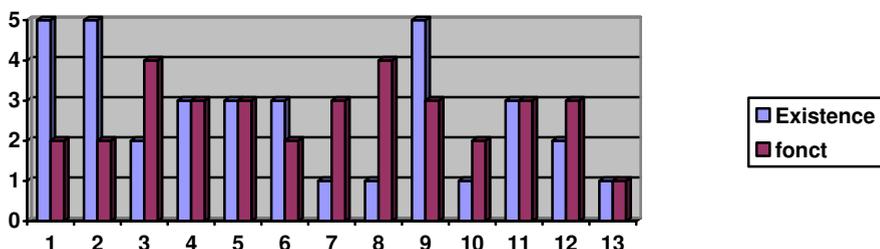
Cette différence dans les dynamiques d'émergence relève de plusieurs facteurs parmi lesquels on peut citer principalement le caractère inachevé du processus de décentralisation/déconcentration, la nature et la dynamique des acteurs locaux, leur ancrage socio-territorial et leur capacité à se mobiliser et à se coordonner, ainsi que leur perception des

ressources de leur territoire et enfin la présence d'acteurs externes et leur rôle dans l'initiation du processus d'émergence d'un développement territorial.

Enfin, les deux exemples que nous avons étudiés montrent en quoi le processus en cours peut prendre plusieurs formes de mise en œuvre du fait des marges de manœuvre dont disposent les acteurs locaux par rapport au pouvoir central. Cela aboutit à des modes de gouvernance qui semblent très différents, mais qui dans les faits sont sous le contrôle des autorités politiques et ne constituent que des expérimentations et des moyens d'explorer les voies possibles pour le futur d'un développement territorial en Tunisie.

Cela permet aussi de mettre en évidence à la fois les possibilités offertes par ce type de développement basé sur la valorisation par les acteurs locaux des ressources propres de leur territoire, mais aussi les limites d'un tel développement. Car peut-on réellement parler de véritables processus d'émergence de territoires en Tunisie et plus spécifiquement dans les deux cas étudiés ? Lesquels processus nécessitent, d'une part la mise en œuvre de nouvelles formes de gouvernance permettant aux acteurs locaux une certaine autonomie sur leur territoire et, d'autre part, la présence dans les territoires en question d'acteurs engagés, dynamiques, porteurs d'un projet pour leur territoire et qui disposent des capacités requises de mobilisation de partenariats efficaces dans un cadre institutionnel propice de déconcentration/décentralisation. Il est certain que le chemin est entamé mais qu'un processus progressif à long terme est utile pour voir réellement émerger un véritable développement territorial notamment dans les zones à fortes contraintes socioéconomiques et environnementales.

Indicateurs de l'émergence des « territoires ruraux » : la Tunisie



1. Administrations déconcentrées
2. Administrations sectorielles
3. Services d'appui au développement
4. Territoires de projet sectoriel
5. Territoires de projet global
6. Associations territoriales incluses dans les projets
7. Associations territoriales suscitées par des ONG
8. Associations territoriales spontanées
9. Législation sur les associations territoriales
10. Fonctionnement démocratique des associations
11. Ancrage socio territorial des associations
12. Emergence d'une perception nouvelle des ressources territoriales a valoriser
13. Existence d'un processus de mobilisation de ces ressources
14. Unité administrative élémentaire qui initie un projet de développement territorial : Le Secteur ou le Douar ou encore La Délégation.

La grille qui a été établie par chacune des équipes a été remplie de la façon suivante :

²- Pour chaque indicateur, on a deux éléments, représentés par deux lignes :

. ligne « E » : « existence du phénomène dans le pays [(ex. oui, il y a dans le pays des administrations déconcentrées (indicateur 1)] »,

. ligne « F » : « fonctionnement du phénomène » (ex. services d'appui au développement : ils existent mais fonctionnent mal).

- L'appréciation sur l'existence et le fonctionnement est donnée par une note de 1 à 5 permettant de mesurer l'extension du phénomène dans le pays (existence) et la pertinence de son fonctionnement (fonctionnement).

¹ Innovation rurale en zone difficile conduit par les autorités locales avec l'appui de la coopération décentralisée. (Voir Moussalim S., 2007).