

Chapitre 17

Le développement territorial comme alternative pour les régions marginales en Tunisie, entre mythe et réalité



Mohamed Elloumi

Institut National de la Recherche
Agronomique de Tunisie
Laboratoire d'économie rurale
Tunis, Tunisie
elloumimohamed@yahoo.fr

Ressources
territoriales

Tunisie

Ce chapitre est paru dans :
Adeghal M., Genin D., Hanafi A., Landel P-A, Michon G. (2019).
L'émergence des spécificités locales dans les arrière-pays
méditerranéens. Les Impromptus du LPED, n°5, Laboratoire
Population-Environnement-Développement, UMR 151 (AMU – IRD),
Marseille, 399 p.

La révolution du 17 décembre 2010-14 janvier 2011 a mis à nu les inégalités territoriales et le retard de développement de pans entiers du territoire national dont notamment les zones rurales de l'intérieur du pays. Face à cette situation et afin de répondre aux attentes des populations qui ont été le fer de lance de la révolution, plusieurs acteurs et décideurs proposent une approche territoriale comme paradigme du développement dans les régions dites « marginales » arguant du fait que cette approche a l'avantage de faire reposer le développement sur une compétitivité territoriale différenciée plutôt que sur une hypothétique compétitivité prix des produits locaux »

Toutefois les écarts entre territoires n'ayant cessé de se creuser, la question de savoir dans quelle mesure ce type de développement est capable de répondre aux difficultés que rencontrent les régions reste entière. Dans ce texte nous avons mis en lumière, dans une première partie, les processus d'émergence des territoires de développement en Tunisie à la suite de l'échec relatif des projets de développement conduits selon des approches classiques basées sur l'amélioration de l'infrastructure, des conditions de vie des populations et le développement de l'activité agricole, puis, dans une seconde partie, nous avons passé en revue les apports et les limites du développement territorial dans le contexte tunisien, pour enfin faire une présentation rapide de quelques approches innovantes en termes de développement territorial inclusif qui semblent pouvoir apporter des réponses aux questions de développement des zones marginales.

The revolution of December 17, 2010 - January 14, 2011 laid bare territorial inequalities and development delay of whole sections of the national territory, including in particular the inland rural areas. To deal with this problem and to meet the expectations of these populations who spearheaded the revolution, several actors and decision-makers propose, as a development paradigm, a territorial approach in so-called « marginal » regions, arguing this approach provides the advantage of basing the development on a differentiated territorial competitiveness rather than on a hypothetical price competitiveness of local products”.

However, as gaps between territories are widening steadily, the question of how far this type of development is able to solve the difficulties encountered by the regions remains entirely valid. In this text, in a first part, we have highlighted the processes of emergence of development territories in Tunisia as a result of the relative failure of development projects carried out according to classical approaches based on the improvement of infrastructure and living conditions of populations and on the development of agricultural activity. Then, in a second part, we reviewed the benefits and the limits of territorial development in the Tunisian context, to finally give a quick overview of some innovative approaches in terms of inclusive territorial development that appear to provide answers to marginal areas development issues.

Introduction

La révolution du 17 décembre 2010-14 janvier 2011 a mis à nu les inégalités territoriales et le retard de développement de pans entiers du territoire national dont notamment les zones rurales de l'intérieur du pays. Face à cette situation et afin de répondre aux attentes des populations qui ont été le fer de lance de la révolution, la discrimination positive en faveur de ces territoires a été inscrite dans la constitution du 14 janvier 2014. Toutefois cette disposition favorable aux régions de l'intérieur a du mal à être concrétisée dans les faits, la répartition des prévisions d'investissement selon les régions durant le plan 2016-2020 est restée encore en faveur des régions côtières (Taghouti et al., 2018). À cela s'ajoute l'absence de réponse adéquate en termes de projets de développement adaptés au contexte de ces régions. C'est pour répondre à cette interrogation que plusieurs acteurs du développement proposent une approche territoriale comme modèle de développement particulièrement dans les régions en retard de développement mettant en avant le fait que le développement territorial permet aux territoires en difficulté de baser leur développement non pas sur une hypothétique compétitivité prix de leur produits, mais sur une compétitivité basée sur la qualité des produits de terroirs et leur différenciation sur une base territoriale. C'est dans ce cadre que plusieurs initiatives ont été mises en place, allant de la simple création d'un label pour des produits issus de certains terroirs, au montage de projets de développement territorial prônant une approche globale de développement offrant un panier de biens adossé sur une approche économique sociale et solidaire. La question qui reste posée est de savoir dans quelle mesure ce type de développement est capable de répondre aux difficultés que rencontrent les régions en difficulté malgré leur

faible disponibilité en ressources humaines et naturelles. Dans ce texte nous allons dans une première partie mettre en lumière les processus d'émergence des territoires de développement en Tunisie à la suite de l'échec relatif des projets de développement conduits selon des approches classiques basées sur l'amélioration de l'infrastructure, des conditions de vie des populations et le développement de l'activité agricole. Dans une seconde partie nous passerons en revue les apports et les limites du développement territorial dans le contexte tunisien. Enfin, dans la troisième partie du texte, présenterons rapidement quelques approches innovantes en termes de développement territorial inclusif susceptibles d'apporter des réponses aux questions de développement des zones marginales.

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

La dynamique des territoires de développement peut être résumée, jusqu'à récemment, à un processus allant de la construction de l'État-Nation à la fragmentation des territoires du développement. En effet au lendemain de l'Indépendance, la Tunisie a hérité d'un territoire désarticulé avec une faible complémentarité entre les secteurs de l'économie. Le processus de restructuration de l'espace et du territoire tunisien a commencé avec la colonisation française en 1881. Cette époque a connu deux moments importants qui marqueront le paysage agricole : la colonisation agricole, la sédentarisation des nomades et la « domanialisation » des ressources naturelles.

En premier lieu, la colonisation agricole a transformé le paysage en inscrivant le dualisme agraire dans l'espace avec les grandes exploitations coloniales dans la plaine (les lots de la colonisation) et les petites exploitations sur les piémonts (lots indigènes). Ce dualisme continue à caractériser les paysages agricoles tunisiens dans la majorité des régions de la Tunisie. Dans les régions du centre et du sud, le début de la sédentarisation et de la fixation des nomades a permis un début d'intégration de l'espace agropastoral au territoire national et au contrôle du pouvoir central et l'extension du territoire melk sous l'effet de la stabilité et de la colonisation agricole (exemple dans l'arrière-pays, l'extension de l'oléiculture par le biais de la colonisation franco-sfaxienne). Enfin la domanialisation des ressources forestières et surtout celle de l'eau vont permettre une mutation en profondeur des modes de gouvernance de ces ressources en passant d'une gestion commune à une gestion sous-tutelle de l'administration.

I.1 L'Indépendance : construction de l'État-Nation et intégration territoriale

Avec l'Indépendance en 1956, l'objectif de la construction d'un État central fort avec une maîtrise entière sur l'espace national était clairement affiché. Cela va se traduire par le parachèvement de la sédentarisation et la déstructuration du rapport tribal et la mise en place et le renforcement d'un pouvoir central, avec l'affaiblissement de toute forme d'organisation de la société civile qui n'est pas légitimée par le pouvoir central, celui de l'État moderne en construction. Cette construction va se poursuivre sur une trentaine d'années. On y distingue les étapes suivantes : Les premières années de l'indépendance (1956 – 64) furent celles de la « tunisification » de l'appareil administratif : mise en place des différents attributs de l'État-nation (monnaie, armée,...), nationalisation des terres agricoles de la colonisation,...

Les années 1960 ont été celles de l'expérience socialiste et de la « coopérativisation » forcée. Il s'agit de la mise en œuvre d'une tentative d'un développement construit avec la recherche de l'équilibre régional et d'un développement diversifié des économies régionales. Pour ce faire les pouvoirs publics ont adopté la planification comme outil de développement. Avec successivement, la préparation d'un plan directeur de 10 ans (les décennales), puis d'un premier plan, etc. ; Pour le secteur agricole cette période a vu l'élaboration d'un Programme Optimal de l'Agriculture Tunisienne (POAT) qui donnait la mise en valeur optimale du territoire national, sans tenir compte,

toutefois des conditions socio-économiques. La régionalisation de ce plan a été faite dans ce qui était défini comme étant les Unités Régionales de Développement. Cette période a vu enfin la préparation du premier Schéma National d'Aménagement du Territoire qui ne verra le jour qu'en 1974 bien après l'abandon de l'option collectiviste en septembre 1969.

Les années 1970 ont vu le retour au libéralisme qui a été accompagné par une dynamique de développement selon le modèle de l'insertion dans la division internationale du travail (DIT) par le biais de la sous-traitance et la mise en avant de l'avantage comparatif des bas salaires. Cette dynamique s'est toutefois traduite par l'accentuation du déséquilibre régional et l'accélération de l'exode rural dont les flux ont été absorbés par l'émigration internationale et la forte croissance urbaine.

Ce modèle de développement a atteint ses limites du fait de l'épuisement des rentes (pétrole, rémittances des salaires des travailleurs émigrés, etc.) qui permettaient son financement. Il a donc débouché sur la crise des années 1980 qui a culminé avec les émeutes de la faim en janvier 1984. Pour sortir de cette crise et dans une tentative de retarder la mise en place de l'ajustement structurel, une politique de recherche d'un meilleur équilibre régional a été adoptée, elle se basait sur les éléments suivants :

- La régionalisation du développement et la création du Commissariat Général au Développement Régional
- La densification du maillage administratif et de l'encadrement des agriculteurs au niveau régional avec la création des commissariats régionaux au développement agricole (CRDA) et des Offices des périmètres irrigués,
- La création d'offices de développement pour les régions défavorisées : Tunisie Centrale, Office de Développement Sylvopastoral du

Nord Ouest, etc.

- La mise en place du Programme de Développement Rural Intégré (PDRI) qui sera l'élément phare dans l'effort de développement rural et d'intégration des espaces marginaux à la dynamique de développement national. À ce développement rural qui sera à base territoriale (administratif, local,...) va se superposer un autre développement qui correspond à des échelles emboîtées (national, gouvernorat et local) ou à des échelles mobiles (Tunisie centrale, Nord-Ouest, etc.).
- L'élaboration de la carte des zones d'ombre et la mise en place d'actions de développement ciblées (« dégourbification », adduction d'eau potable, équipement sociaux, etc.)

À la fin de cette période, on peut parler de parachèvement de la construction territoriale au niveau national, avec la fin du nomadisme, le renforcement du contrôle de l'État sur l'ensemble du territoire et l'intégration territoriale par l'aménagement de l'espace, avec comme exemple la finalisation du réseau hydro-agricole et d'eau potable qui constitue une armature du territoire et un élément d'intégration du nord au sud du pays avec trois plans directeurs pour les trois grandes régions du pays et des transferts d'eau du nord au sud et d'ouest en est.

I.2 L'ajustement structurel et la fragmentation des territoires du développement

L'ajustement structurel constitue un vrai tournant dans les politiques de développement agricole et rural en Tunisie. L'adoption du programme

d'ajustement structurel (PAS) sous l'égide la Banque mondiale et du FMI à partir d'août 1986, impliquait, au niveau du secteur agricole, la suppression du soutien de l'État à la production et notamment les subventions aux intrants et la mise en avant des lois du marché pour la fixation de la majorité des prix à la production en dehors des produits de premières nécessités. La mise en œuvre du PAS a conduit au désengagement de l'État de plusieurs de ses fonctions et à une prise en compte du territoire laissant une place plus importante aux acteurs au niveau local. Afin de pallier le redéploiement des modes d'intervention de l'État et le démantèlement de certaines structures d'appui, on a assisté, d'une part, à un changement des modes d'approches du développement par l'adoption d'une approche participative et d'autre part, à la promotion des organisations de base et des ONG afin d'apporter un appui à l'encadrement des populations rurales.

Globalement le tissu associatif a connu un développement assez appréciable depuis la mise en place de l'ajustement structurel et de l'adoption de l'approche participative comme base du développement local. Ces associations sont de différentes natures, allant de l'organisation de base des producteurs ou des ruraux, à l'association de développement ou de promotion d'une activité culturelle, etc. On rencontre ainsi les formes suivantes :

- Comité de développement : CD informel au niveau d'un douar ou d'un groupe de douars ;
- Coopératives de service agricole : centré sur une activité économique et inscrite territorialement (niveau délégation) ;
- AIC, GFIC, GCES : des associations et des groupements d'intérêt collectif pour la gestion des ressources naturelles : eau, forêt, travaux de conservation des eaux et de sol ;
- GDA : groupement de développement agricole : qui représente une tentative de lutte contre la

multiplication des formes d'organisation et surtout contre la fragmentation des territoires de développement.

Face à la multiplication des structures, un effort d'harmonisation a été entrepris par les pouvoirs publics qui a abouti à la mise en place d'un cadre juridique unifié avec deux structures : les GDA/P et les SMSA. Les groupements de développement agricole et de pêche (GDAP) ont une responsabilité au niveau d'un territoire bien défini et ont vocation d'intervenir dans le processus de développement local en tant que partenaire de l'administration et des ONG. Ils ont en charge la gestion des ressources du territoire, de la communauté de leurs adhérents et peuvent valoriser leurs produits, sans pour autant faire des bénéficiaires et répartir des ristournes aux adhérents. Contrairement aux GDA, l'autre forme de structures, les Sociétés mutuelles de service agricole (SMSA) qui remplacent les CSA (Coopératives de services agricoles) et qui fonctionnent sur le modèle des coopératives, qui ont un caractère économique et ont pour vocation de rendre des services aux agriculteurs groupés autour d'une activité principale (production laitière, viticulture, oléiculture, etc.) et peuvent donc générer un bénéfice et en faire bénéficier leurs adhérents.

Sur un autre plan et dans le cadre de la mise en œuvre du PAS, le retrait de l'État a été compensé par un début de décentralisation et l'émergence d'organisations professionnelles qui devraient prendre en charge l'encadrement des agriculteurs, la gestion des ressources naturelles et progressivement le développement des territoires. Dans ce cadre les projets soutenus par les bailleurs de fonds internationaux (FIDA, BM, GIZ, FAO, etc.) vont jouer un rôle important dans le formatage des projets de développement et l'adoption des approches véhiculées par ces institutions internationales. Ainsi à titre d'exemple, alors que le fait tribal a

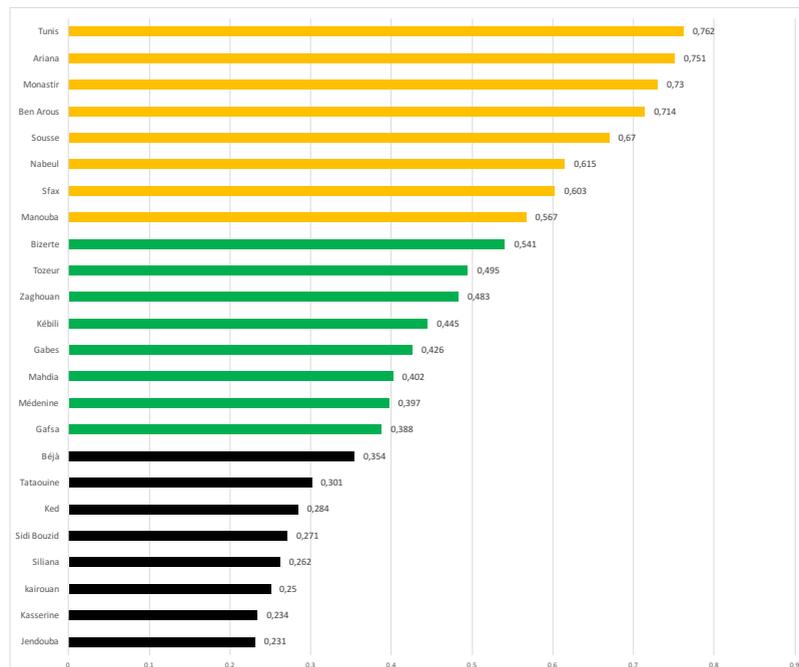
perdu de son importance en Tunisie, par rapport au Maroc par exemple, les projets financés par des prêts du FIDA en Tunisie ont adopté, suite à l'expérience dans l'Oriental marocain, l'approche ethno-lignagère pour l'organisation de la population, comme ce fut le cas dans le cadre du projet PRODESUD avec les unités socio-territoriales (UST) (Bonte et al., 2010). Cette politique libérale va aboutir d'une part au creusement de l'écart entre milieu rural et milieu urbain d'une part et entre les régions du littoral

et celle de l'intérieur du pays d'autre part. Deux indicateurs, parmi d'autres, permettent d'illustrer ce double décrochage, le taux de pauvreté entre milieu rural et milieu urbain et l'indice de développement au niveau des gouvernorats. Ainsi, si l'on considère le taux de pauvreté selon le milieu on trouve que l'indice de pauvreté en milieu communal (urbain) est inférieur de deux fois et demi à celui du milieu non communal (ou rural).

Tableau 1 : Taux de pauvreté par milieu (pauvreté extrême) (INS, 2015)

National :	15,2 % (2,9 %)
Communal :	10,1 % (1,2 %)
Non communal :	26,0 % (6,6 %)

Figure 1 : Indices de développement régional (MDCI, 2015)



Concernant la fracture régionale, l'indice composite de développement régional fait apparaître une franche césure entre les gouvernorats du littoral et ceux de l'intérieur et du sud. Ainsi sur les 24 gouvernorats, les 8 les moins bien classés appartiennent à l'intérieur du pays, alors que les 8 les mieux classés appartiennent au littoral comme le montre la figure 1.

Le second effet de cette politique de participation et d'approche territoriale a été la fragmentation des territoires de développement. En effet la recherche de territoire homogène sur le plan physique (bassin versant, piedmont, plaine, etc.) et sur le plan social (fraction de tribu, douar, etc.) s'est traduite par la mise en place d'organisations de développement à l'échelle du secteur, voire du douar, ce qui rend les actions de développement difficiles à conduire et pose un vrai problème de cohérence territoriale.

1.3 Le développement territorial comme réponse

Avec le tournant de la révolution, le développement territorial a été de plus en plus envisagé comme une réponse possible au retard de développement des zones rurales, notamment dans les régions de l'intérieur. En effet, le développement territorial a été considéré, depuis quelques décennies, comme une réponse à la mondialisation des zones marginales par le biais de la spécification des produits et la création d'une qualité territoriale qui permet de contourner la question du manque de compétitivité-prix de certains territoires (Campagne et Pecqueur 2014 ; Torre 2015). Ce type de développement fait appel alors à l'organisation des acteurs d'un

territoire autour d'un projet commun pour son développement en identifiant les ressources propres au territoire et en procédant à leur activation à travers l'action collective et dans le cadre d'une vision commune.

Toutefois afin que la valorisation de la qualité territoriale puisse avoir lieu, un cadre institutionnel adéquat est nécessaire. Pour cela des institutions traditionnelles ont été réactivées sur la base de la parenté, ou d'allégeance tribale, d'autres ont eu plutôt recours à des formes « modernes » d'organisation des acteurs avec des modes de régulation nouveaux (association, groupement de développement agricole, société mutuelle, etc.) et dont le moteur est l'intérêt économique. Cette organisation a alors pour tâche la gouvernance de la qualité territoriale et la répartition de la rente ainsi créée. Cette configuration est celle de la gestion d'un bien commun (Common Pool Ressources) dont l'analyse devrait mobiliser le cadre de l'économie institutionnelle développé notamment par Ostrom (Ostrom, 1990, Petit et al., 2011).

Mais ces formes d'organisation peuvent aussi être interprétées comme étant des formes d'innovation sociale mises en place pour la territorialisation du développement. En effet, l'innovation est une question importante dans les processus de développement territorial. Conçue au départ comme étant purement à caractère technologique (Torre, 2015), elle a vite pris une dimension sociale tout aussi importante. Ces différentes dimensions ont été expérimentées dans le cadre de plusieurs projets conduits par les pouvoirs publics le plus souvent avec l'appui des ONG nationales ou internationales comme nous allons le voir dans la partie suivante.

II. Présentation rapide de quelques projets innovants avec une approche territoriale

Depuis le tournant de la révolution de janvier 2011, le développement territorial est devenu le leitmotiv des acteurs du développement notamment les bailleurs de fonds internationaux (GIZ, AFD, UE, et autres) suivis en cela par la société civile tunisienne et enfin par les pouvoirs publics. Toutefois certains projets de coopération ou portés par un financement étranger ont balisé le terrain et ont mis en place des projets adoptant une approche territoriale, même si cela n'était pas explicite dans leur identification. Cet engouement pour cette approche de développement constitue un nouveau mainstream véhiculé par les bailleurs de fonds et les ONG qui leur servent souvent de relais. Il est par ailleurs appuyé par d'autres approches à la mode – comme l'économie sociale et solidaire – qui sont susceptibles d'apporter des réponses à la question de la répartition de la valeur ajoutée générée par l'approche territoriale. Toutefois comme nous allons le voir ces projets restent dominés par une approche sectorielle, en portant leur action sur un produit, par leur orientation extravertie renforçant la dépendance vis-à-vis des marchés extérieurs et n'arrivent pas à faire émerger un développement territorial significatif et durable.

II.1 Les projets de différenciation par la labellisation des produits de terroirs

Plusieurs actions et projets de développement au niveau local ont cherché à tirer profit de la labellisation afin de mieux valoriser les produits de certains terroirs et justifier une meilleure mise au marché de ces produits.

Cette différenciation prend deux formes, l'appellation d'origine contrôlée (AOC) qui concerne uniquement deux produits (les figues de Djebba et l'huile d'olive de Téboursouk) en dehors du secteur du vin qui en compte sept, ou l'indication de provenance (IP) au nombre de seulement cinq : les grenades de Gabes, les pommes de Sbiba, l'huile d'olive de Monastir, Déglet Nour de Tunisie et la menthe d'El Ferch. Cette forme de labellisation devrait permettre une meilleure valorisation du produit, mais n'est pas toujours à l'origine d'une dynamique territoriale capable d'engendrer le développement de la zone en question. Ainsi, à titre d'exemple, l'AOC de la figue de Djebba qui est le résultat d'un processus de développement de longue haleine, entamé depuis le début des années 1990, avec l'amélioration du système d'irrigation et le développement du verger de figuier, a trouvé dans la labellisation un second souffle permettant une meilleure valorisation des produits et entraînant une dynamique de transformation et de commercialisation des produits des vergers (commercialisation en frais sous label AOC, séchage et production de figues sèches, fabrication et commercialisation de confiture de figues et d'autres produits des vergers : confiture d'oranges amères, confiture de grenades, commercialisation de l'huile d'olive de Djebba, sans label). Or malgré la diversification des produits et le début de transformation, cette forme de développement reste limitée du fait de la faiblesse de la superficie des vergers et des difficultés d'extension dues aux limites des ressources en eau. En définitive, la zone de Djebba reste handicapée par son économie tournée vers l'agriculture sans aucune diversification sans que l'on observe, pour le moment, une diversification de l'offre avec le développement de l'agritourisme, de l'artisanat ou encore de la gastronomie.

II.2 Le label agriculture biologique

Le label biologique pour les produits agricoles est une autre forme de valorisation des produits et de création de valeur ajoutée par la différenciation. C'est le secteur oléicole qui en a le plus bénéficié, puisque sur plus de 370 000 ha d'agriculture biologique c'est l'olivier qui occupe la première position avec plus de 90 % de la superficie, les dattes et les figues de barbarie en seconde et troisième place. En termes d'exportation, sur environ 50 000 tonnes de produits biologiques exportés, 40 000 sont de l'huile d'olive, 9 000 tonnes des dattes, le reste constitue des produits divers y compris des plantes aromatiques et médicinales. Toutefois, à de rares exceptions près, les filières de produits biologiques sont dominées par les opérateurs au niveau du maillon de la commercialisation et non des producteurs. Ainsi dans la filière d'huile d'olive biologique, certains agrégateurs jouent un rôle prépondérant dans la certification des petits producteurs, dans la collecte et la transformation de la production et dans la mise au marché, notamment à travers l'exportation. Cette situation dominante fait que le partage de la plus-value est inéquitable et bénéficie en premier lieu à ces acteurs. Il faut signaler toutefois que certains producteurs de taille moyenne ont réussi à avoir le label bio et à intégrer l'ensemble de la filière – de la production à la commercialisation – sous leur propre marque et en biologique. Cette intégration leur permet de capter la totalité de la plus-value ainsi générée. Le même phénomène se retrouve dans la production des dattes biologiques qui est dominée par des grands opérateurs dans le domaine de la conservation en chambre

froide et de l'exportation, notamment sur de nouveaux marchés tels que les États Unis d'Amérique. À cela s'ajoute une acceptation réductrice de l'agriculture biologique qui l'assimile à de l'agriculture extensive sans traitements et apports d'engrais chimiques. Cette définition et l'organisation même de la filière la rendent vulnérable à la fois du point de vue économique, avec la faible rémunération des producteurs qui se trouvent dans certains cas dans l'obligation de commercialiser leur produits dans les circuits des produits conventionnels, et sur le plan agronomique, sachant que l'oléiculture tunisienne est sous la menace des effets du réchauffement climatique et que la conduite extensive n'est pas en mesure d'en assurer la résilience (Elloumi et al., 2017).

Certaines exceptions existent toutefois, on peut citer à titre d'exemple la production des dattes certifiées biologiques et biodynamiques dans l'oasis de Hazoua, dans le sud-ouest de la Tunisie. Ce projet qui date du début des années 2000, associe à la fois une dimension d'agriculture biologique tournée vers un marché extérieur et une approche biodynamique pour la préservation de la fertilité du sol et de la biodiversité. Il est adossé à un label de commerce équitable qui permet une meilleure répartition de la plus-value et donc un retour au profit des producteurs. Ainsi sur les 1000 ha d'oasis, 120 ha sont labellisés biologiques et biodynamiques. Le projet bénéficie de l'appui de la coopération suisse notamment pour l'exportation, avec la création d'un groupement de développement de l'agriculture biodynamique dès 2002. Il propose par ailleurs une approche globale en termes de protection de l'environnement avec une attention particulière au milieu oasien, mais aussi à son environnement avec une protection des parcours limitrophes

développés avec les eaux de drainage des parcelles de l'oasis. Cette approche est complétée par une offre d'écotourisme qui permet une diversification de l'économie locale et l'élargissement des bénéficiaires.

II.3 Les projets de développement territorial avec un panier de biens

Pour certains projets, l'approche territoriale a été dès le départ inscrite dans leur montage. C'est le cas du projet Initiative Rurale en Zones Difficiles (IRZOD), il vise le développement territorial de la délégation de Béni Khédache à travers la patrimonialisation des paysages et des ressources architecturales et l'émergence d'une offre globale du territoire construite autour de trois axes : le patrimoine architectural et paysager (les ksour et les jessour), l'artisanat (vannerie à base de fibre végétale : Stipa tenacissima : gueddim ou alfa) et les produits agricoles (figue sèche, huile d'olive, produits de la palmeraie de Oued Hallouf, produits laitiers et viande, etc.), le tout dans le cadre d'une offre de tourisme patrimonial avec des maisons d'hôtes. Ce projet a été le premier à mettre en place une forme de gouvernance territoriale, basée sur le principe de la subsidiarité et associant la société civile à la gestion des ressources territoriale et du projet de territoire. L'institutionnalisation de cette forme de gouvernance a été faite par la création par le gouvernorat du comité local d'animation et de réalisation (CLAR) regroupant l'ensemble des acteurs du développement du territoire de Béni Khédache, d'un comité technique du projet composé des institutions d'appui au

projet et d'un comité de pilotage présidé par le gouverneur (Labiadh, 2016). Toutefois il faut signaler l'importance de l'impulsion donnée par la coopération internationale dans le déclenchement du processus, la mise en place du mode de gouvernance inclusif et dans l'accompagnement du projet sur la longue durée. En l'absence de ce type d'impulsion, les essais de mise en place d'un projet de développement de certains territoires ayant des ressources potentielles importantes rencontrent des problèmes qui handicapent leur développement. C'est le cas à titre d'exemple de la Délégation de Ain Draham dans le Nord de la Tunisie qui, malgré des actifs territoriaux importants, peine à mettre en place une dynamique territoriale et à réunir les différents acteurs autour d'un projet de territoire. Les ressources du territoire restant ainsi non révélées.

II.4 Jemna : développement territorial et économie sociale et solidaire ou remise en cause de l'autorité de l'État ?

L'affaire Jemna a défrayé la chronique et partagé l'opinion publique entre les défenseurs du droit des communautés locales sur leurs ressources et l'autorité de l'État à faire respecter la loi et les biens domaniaux. Il s'agit en effet de l'accapement par la communauté locale de l'oasis de Jemna d'une palmeraie d'origine coloniale dont la gestion était assurée sous forme de location par des proches du pouvoir de Ben Ali

jusqu'à la révolution. Dès les premiers jours de la révolution un groupe de leaders locaux agissant au nom de la communauté des oasisiens a profité de l'absence du locataire et a occupé la palmeraie sous prétexte que les terres sur lesquelles a été érigée la plantation par les colons étaient une terre collective de la communauté et que son appropriation par les colons a été faite sans le consentement des conseils de gestion représentant la communauté.

Même si la forme d'accapement de la palmeraie a soulevé une forte opposition à la fois de la part de l'administration et de certaines franges de la société, elle a été mise en avant par d'autres comme une forme de retour à la normale avec la maîtrise par la communauté des terres de ses ancêtres. Si ce débat n'a pas encore été tranché et que les deux parties laissent entendre qu'elles respecteront le jugement des tribunaux, il n'en demeure pas moins que la gestion de la palmeraie par l'association de protection de l'oasis de Jemna a déjà permis de démontrer la possibilité d'une gouvernance transparente et redevable au service du territoire et la communauté. Ainsi la gestion par l'association s'est traduite par une nette amélioration du chiffre d'affaire réalisé par la commercialisation de la récolte vendue lors d'une vente aux enchères publiques. Par ailleurs l'association a réservé une part des recettes pour améliorer l'infrastructure sociale dans le village de Jemna (construction d'un marché couvert, d'une salle de sport, soutien à des associations, etc.).

Cette forme de gouvernance fait dire aux responsables de l'association qu'ils pratiquent une forme d'économie sociale et solidaire de manière non intentionnelle et demandent à l'administration la formalisation de ce mode de gouvernance par la création d'une coopérative

qui aura la charge de gestion de la palmeraie sous forme d'usufruit. L'expérience semble ainsi riche et prometteuse et peut offrir une forme de valorisation des terres domaniales qui associe à la fois la gestion des terres agricoles avec un projet économique pour le développement du territoire dont elles font partie. Reste que les opposants à cette forme d'accapement reprochent aux membres de l'association le manque de transparence dans la gestion financière de l'exploitation et surtout le fait qu'ils représentent une forme de non-respect de l'État et du domaine public.

III. Les limites du développement territorial

Comme nous venons de le voir à partir des exemples passés en revue, l'expérience du développement territorial reste relativement limitée et les exemples les plus avancés montrent à la fois un champ de possibles, des limites intrinsèques à l'approche elle-même et d'autres qui sont dues au contexte tunisien et au mode de mise en œuvre de cette approche. Le développement territorial tel qu'il est mis en œuvre en Tunisie ne peut répondre aux attentes des populations et aux besoins de la région. En effet, étant donnée la situation de crise de la région et le marasme économique et social qu'elle connaît, les projets à caractère territorial basés sur la valorisation des ressources territoriales et patrimoniales sont incapables de créer une dynamique de développement auto-entretenu. Cela risque même de creuser le fossé entre la région et le reste du pays. Ces limites viennent, d'une part, de la nature même de ces stratégies et, d'autre part, du contexte propre aux régions concernées.

III.1 Les limites internes aux stratégies de développement territorial

Les actions de développement territorial sont à la fois difficiles à mettre en place dans des régions qui manquent du minimum d'équipement et dans lesquelles les besoins en emploi et en action de développement sont importants. Ces actions ont du mal à atteindre leur rythme de croisière et à créer une dynamique auto-entretenu de développement. En effet, les actions de développement territorial sont souvent de nature limitée et concernent la valorisation

d'un patrimoine dont l'importance ne peut entraîner l'ensemble de l'économie de la région concernée. Cela ne peut constituer additionnel à des projets en cours ou dans certains cas limiter les effets d'un processus de marginalisation sans pour autant y mettre un terme. À titre d'exemple les différentes initiatives prises dans le cadre du projet PRODESUD n'ont pas été en mesure de créer une réelle dynamique de développement et elles n'ont pas résisté à la période de transition ouverte par la révolution du 14 janvier 2011 qui a remis en cause le cadre même dans lequel a été mis en place le cadre institutionnel de régulation.

Dans un autre cas, la valorisation du patrimoine architectural et paysager du Sud-Est tunisien n'a pas non plus été en mesure d'impulser un développement territorial, alors que ce patrimoine a été intégré dans un panier de biens plus large et plus étoffé qui aurait pu constituer une offre assez attrayante (Moussellem, 2007 ; Elloumi et al., 2010). Ces deux exemples, qui méritent d'être développés, montrent à la fois les possibilités de développement territorial, mais aussi les limites dans le contexte du Sud Est tunisien et notamment de point de vue de la question de gouvernance comme nous allons le voir.

III.2 La question de la gouvernance

Le développement territorial et la valorisation des ressources patrimoniales nécessitent une gouvernance locale qui permet un arbitrage entre les différents acteurs, c'est-à-dire la conciliation entre des intérêts parfois divergents. Il s'agit de mettre en place des

formes de gouvernances qui assurent la gestion des ressources collectives de manière à la fois démocratique et inclusive. Cette forme de gestion doit être en mesure de favoriser le dépassement des conflits entre les différents acteurs et de les faire tendre vers des objectifs qui constituent un dénominateur commun. Pour cela, il est nécessaire que les conditions de l'environnement économique, social et surtout politique soient favorables à l'organisation de la population concernée. Il s'agit donc de mettre en place un cadre de concertation entre ces acteurs. Concrètement, cela se traduit par la création d'institutions nouvelles ou la réactivation de formes traditionnelles d'organisation de la population.

Toutefois la question se pose concernant ces formes d'organisations et leur ancrage à la fois territorial et social. En effet, il s'agit de savoir s'il est plus efficace de mettre en place des formes d'organisations modernes qui mobilisent des formes de leadership basées sur une insertion dans les circuits économiques et bénéficiant d'une certaine proximité de l'appareil administratif et politique, ou s'il faut simplement mobiliser des formes traditionnelles d'organisation basée sur des modes d'allégeance et de notabilité traditionnelles. La réponse à cette question renvoie à la réussite de la « greffe institutionnelle » et de la capacité des sociétés locales à assurer une transition entre les formes de régulation traditionnelles et les formes modernes sans pour autant subir les frictions qui découlent de ce passage. Le risque est néanmoins grand de se trouver

avec des formes hybrides d'institutions qui auront du mal à se positionner dans le cadre institutionnel en construction.

III.3 La question du marché et le rôle des consommateurs

La création d'une qualité territoriale et sa valorisation par une rente de qualité territoriale suppose l'existence d'un marché et le consentement des consommateurs à payer un prix supérieur à celui des produits génériques. Ainsi, la valorisation des ressources territoriales ou patrimoniales peut être confrontée à l'absence de marché et de consommateurs disposés à payer le prix de la qualité territoriale lorsqu'elle existe. Inversement, l'absence de problème de commercialisation et de valorisation des produits peut se traduire par un manque de motivation pour accepter les coûts de transaction de la différenciation et de création d'une rente territoriale¹.

L'absence de marché peut toutefois être dépassée par un effort de marketing, mais le problème reste entier dans la désignation de celui qui prendra en charge le coût de cet effort. L'absence de barrière d'entrée constitue par la suite un problème dans le retour sur investissement de ceux qui ont été les premiers à prendre en charge le coût de la promotion du produit. La mise en place d'un panier de biens issus d'un même territoire permet à la fois d'élargir le cercle des bénéficiaires de la rente de la qualité de territoriale et de capter

¹ C'est le cas à titre d'exemple de la création d'un label biologique pour le miel du parc de Faija dans le Nord-Ouest qui n'a pas attiré l'adhésion des producteurs d'une part pour l'étroitesse du marché et surtout du fait qu'ils n'avaient pas de problème de commercialisation ; voir aussi l'exemple du label de miel de montagne dans la région d'Oued H'lel que nous avons essayé de mettre en place sans succès. Le miel se vendait très bien et l'indication d'origine n'apportait pas une rente suffisante par rapport aux coûts de transaction que cela implique (Elloumi, 2006).

² Voir pour cela l'exemple des chambres d'hôtes dans la région de Béni Khédache où le manque flagrant de marketing pèse lourdement sur la commercialisation du produit (Labiadh, 2016).

Conclusion

une part importante de celle-ci sur le territoire en question.

À l'inverse, les projets de développement territorial à l'œuvre dans le Sud-Est, et notamment ceux basés sur un tourisme alternatif, bénéficient de la complémentarité avec les pôles touristiques de masse que sont Jerba et Zarzis, et peuvent bénéficier d'un effet de niche, mais cela pose alors le problème de l'appropriation de la rente de qualité de ces territoires et les risques de son accaparement par des acteurs exogènes, voire d'un effet d'altération par l'ingérence de ces derniers dans les formes de valorisation des produits spécifiques aux territoires et donc leur préservation (Linck et Romagny, 2011). De plus cette proximité avec le projet de tourisme de masse ne permet pas le développement d'un vrai projet de tourisme alternatif qui rompe avec le mode de construction et de commercialisation des produits. Pour que les projets de territoire de tourisme alternatif, mais aussi les autres formes de développement territorial puissent avoir une chance de réussir dans la durée, il est important qu'il y ait une rupture paradigmatique avec le développement véhiculé par le mainstream et qui est propagé par la formation et la communication de masse. Cette rupture suppose le développement d'un nouveau paradigme de développement qui met en avant les spécificités des territoires et à travers la construction de ressources territoriales pouvant générer une rente de qualité territoriale (Rallet, 1996).

La Tunisie a connu un processus d'émergence des territoires assez ancien avec un début de déconcentration de l'administration et de la gestion des projets de développement et une décentralisation qui est restée inachevée, même après son inscription dans la nouvelle constitution. Malgré cela, et pour répondre aux attentes des régions de l'intérieur et notamment les zones rurales en retard de développement, les responsables des politiques de développement ont adopté l'approche de développement territorial comme paradigme en mesure d'apporter une réponse globale aux questions de développement de zones rurales en retard de développement.

Malgré la multiplication des expériences de développement qui cherchent à territorialiser leurs actions en les inscrivant dans un espace donné et en mobilisant les populations concernées autour, la territorialisation du développement reste inachevée, alors que les questions de développement des zones rurales les plus fragiles restent d'actualité. Cela s'explique d'une part par la prédominance de l'impulsion donnée par des acteurs extérieurs qui caractérise la majorité des expériences, et d'autre part par l'incapacité des expériences en place à créer une dynamique de développement auto-entretenu qui permette aux régions en question de rattraper leur retard de développement, du fait du manque d'envergure et d'ambition des projets en question. La sortie de ce cercle vicieux, semble, à l'image du projet de Jemna, passer par une maîtrise des ressources locales par la communauté des ayants-droits et la mise en place d'un environnement économique équitable et solidaire favorable à la fois à la création d'une rente territoriale et surtout à sa captation au niveau du territoire de manière inclusive.

Ben Saad A., Abaab A. et al.

- 2010. La privatisation des terres collectives dans les régions arides tunisiennes : contraintes socio-économiques et impact sur l'environnement : cas de la région de Tataouine, sud tunisien. Rapport de recherche, Comité Technique : Foncier et développement, Paris AFD, 114 p.

Bonte P., Elloumi M., Guillaume H., Mahdi M. (Coord.)

- 2010. Développement rural, environnement et enjeux territoriaux : regards croisés Oriental marocain et Sud-Est tunisien. Tunis Cérès/Éditions, 431 p.

Campagne P., Pecqueur B.

- 2014. Le développement territorial : une réponse émergente à la mondialisation. Paris, Editions Charles Léopold Mayer, 268 p.

Di Méo G.

- 2007. Processus de patrimonialisation et construction des territoires », Regards sur le patrimoine industriel. [en ligne] communication au Colloque Patrimoine et industrie en Poitou-Charentes : connaître pour valoriser, 12-14 septembre 2007, Poitiers-Châtelleraut, 19 p. [consulté le 20 septembre 2012, disponible sur http://www.ades.cnrs.fr/IMG/pdf/GDM_PP_et_CT_Poitiers.pdf

Elloumi M. (dir)

- 2000. Mondialisation et sociétés rurales en Méditerranée : États, société civile et stratégies des acteurs. Paris, IRMC/Karthala, 523 p.

Elloumi M.

- 2011. Pour une gestion durable des ressources naturelles : les limites du cadre institutionnel tunisien. In Dahou T., Elloumi M. et al. (dirs), Pouvoirs, sociétés et nature au sud de la Méditerranée. Paris, INRAT/IRD/Karthala, pp. 53-80.

Elloumi M., Abaab A.

- 2009. Ajustement, mondialisation et zones difficiles : politiques de développement et stratégies de secteurs (le Sud tunisien). Actes du colloque international Sociétés en transition et développement local en zones difficiles (DELZOD). Jerba, 22-24 avril 2009, pp. 217-230.

Elloumi M., Bahri H., Annabi M., Gargouri K., Schwoob M.H.

- 2017. Initiative pour le développement de Trajectoires de Transformation Agricole (ATPi), Tunisie. Rapport final. Pour une trajectoire vers une agriculture durable à l'horizon 2030, Doc. Ronéo. 60p.

Elloumi M., Sghaïer M. et al.

- 2010. Changement institutionnel et développement durable : vers une nouvelle gouvernance du développement local et de la gestion des ressources naturelles. In Bonte P., Elloumi M. et al. (dirs). Développement rural, environnement et enjeux territoriaux : regards croisés Oriental marocain et Sud-est tunisien. Tunis, Cérès-Éditions, pp. 199-221.

Ferguène A., Hsaïni A.

- 1998. Développement endogène et articulation entre globalisation et territorialisation : éléments d'analyse à partir du cas de Ksar-Hellal. Revue Régions et Développement, 1998-7, pp. 105-134.

Hénia A.

- 2010. Processus de sédentarisation des nomades dans la Jeffara, Sud-Est tunisien. In Bonte P., Elloumi M. et al. (dirs). Développement rural, environnement et enjeux territoriaux : regards croisés Oriental marocain et Sud-Est tunisien. Tunis, Cérès-Éditions, pp. 91-111.

INS

- 2015. Enquête nationale sur le budget, la consommation et le niveau de vie des ménages, 2015. Volume C.

Labiadh I.

- 2016) La Tunisie à l'épreuve de la territorialisation. Réalités et perspectives du modèle de développement territorial. Thèse de géographie, Université de Grenoble, 295 p.

Linck T., Romagny B.

- 2011. Les pièges de la patrimonialisation : les qualifications de l'origine et l'adaptation au changement global. In Dahou T., Elloumi M. et al. (dirs). Pouvoirs, sociétés et nature au sud de la Méditerranée. Paris, INRAT/IRD/Karthala, pp. 235-264.

Ministère du développement, de l'investissement et de la coopération internationale (MDCI).

- 2016. Le Plan de Développement 2016 – 2020, ppt.

Moussellem S.

- 2007. Contribution à l'évaluation des projets de développement rural local : le projet « Jessour et Ksour de Béni Khédache ». Master of Science du CIHEAM, sous la direction de Pierre Campagne, Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier, 191p.

Palluault S., Elloumi M. et al.

- 2005. Inégalité face à la ressource et pauvreté hydraulique en Tunisie : le cas des populations rurales de la plaine de la Jeffara (Sud-Est tunisien). Communication au colloque international : Pauvreté hydraulique et crises sociales : perspectives de recherche et d'actions, 12-15 décembre 2005, Agadir, Maroc.

Pecqueur B.

- 2007. Le tournant territorial de la globalisation. In Itçaina X, Palard J., Ségas S. (dirs). Régimes territoriaux et développement économique. Presses Universitaires de Rennes, pp. 261-278.

Pecqueur B.

- 2009. De l'exténuation à la sublimation : itinéraire d'une notion et de ses déclinaisons. In Vanier M. (dir). Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives. Presses universitaires de Rennes, pp. 205-210.

Rallet A.

- 1996. Ressources spécifiques et ressources génériques : une problématique pour le développement local. L'exemple d'une région tunisienne. In Abdelmalki L., Courlet C. Les nouvelles logiques du développement. Editions L'Harmattan, Logiques Economiques, pp. 119-132.

Taghouti I., Elloumi M., Hinojosa-Valencia L., Napoléone N.

- 2018. Planification nationale en Tunisie : Rétrospectives et perspectives. (Article en cours de publication).

Torre A.

- 2015. Théorie du développement territorial, In revue Géographie, Économie, Société 17 (2015) pp. 273-288