

# **Principales orientations et évolution des politiques publiques de développement rural de 1960 à nos jours**

**Bruno ROMAGNY et Abdelhamid HAJJI**

## **Introduction**

Les systèmes de production agro-pastoraux traditionnels de la Jeffara tunisienne et les conditions de vie des ménages ruraux ont connu de profondes mutations, et ce, dès l'époque du protectorat (1881-1956). Ces mutations, qui n'ont fait que s'accélérer depuis l'indépendance du pays, résultent de dynamiques propres aux communautés locales mais aussi d'interventions anciennes et actives des pouvoirs publics. Il est donc nécessaire d'examiner avec soin les modalités d'action de l'État ainsi que leurs répercussions sur les populations rurales et les ressources naturelles exploitées. Dans le Sud-Est tunisien, ces interventions se sont manifestées notamment à travers les différentes politiques agricoles et de développement des infrastructures mises en œuvre depuis les années 1960. Au regard des orientations de la période précédente (appui à l'arboriculture, fixation des populations dans la plaine, etc.), on observe une forte continuité des politiques de l'État tunisien. On note cependant, surtout à partir du milieu des années 1980, un changement d'échelle important dans les moyens financiers engagés, ainsi qu'une volonté d'intégration et de territorialisation des actions sectorielles.

Cette évolution des politiques publiques en Tunisie correspond à la diffusion d'une vision élargie de la notion de développement rural, désormais basée sur la trilogie : territorialité, multisectorialité et gestion par les acteurs locaux publics, privés ou associatifs (Campagne, 2004). Au nord comme au sud de la Méditerranée, les politiques de développement rural actuelles constituent une vaste enveloppe dans laquelle s'inscrivent bien sûr les politiques agricoles, mais aussi tout un ensemble d'actions non

agricoles s'adressant aux populations rurales. Il s'agit de mettre en place un environnement physique et institutionnel propice à des changements structurels importants. Un tel processus devrait permettre de valoriser durablement les potentialités et les atouts du monde rural tout en préservant au mieux le patrimoine naturel. Les attentes s'expriment essentiellement en termes de création d'emplois, d'amélioration du niveau de vie, d'accroissement des revenus agricoles ou non, d'accès aux services sociaux (éducation, formation professionnelle, santé) et de création d'infrastructures (eau potable, électricité, communications, commerces) comparables à celles que l'on trouve dans les villes (Lazarev et Arab, 2002).

Cette contribution s'intéresse à l'inscription territoriale des politiques nationales de développement rural. Autrement dit, quelle est la traduction régionale des axes stratégiques nationaux, en tenant compte des spécificités naturelles et socio-économiques de la Jeffara, mais aussi des impératifs liés au développement des secteurs d'activités ? L'intérêt n'est donc pas tant l'analyse *stricto sensu* des politiques publiques que les formes originales qu'elles prennent et les implications qu'elles entraînent dans notre zone d'étude. L'analyse des politiques publiques permet d'appréhender l'ensemble des questions d'ordre économique, social, environnemental ou territorial, qui touchent au développement rural. Les modalités d'intervention de l'État au travers de politiques sectorielles (agriculture, eau...) ou plus transversales (soutien à l'investissement privé...) sont d'autant plus importantes que le Sud-Est tunisien était marqué, au début des années 1960, par une situation économique précaire et marginale. Le renforcement de son poids tant économique que démographique et l'amélioration des conditions sociales, au fil des décennies, sont en partie la résultante des mécanismes de soutien et d'intervention des pouvoirs publics.

Les développements qui vont suivre ne prétendent pas couvrir de façon exhaustive les actions engagées en matière de développement rural au niveau de notre zone d'étude. Ceci s'explique non seulement par le nombre important des opérations menées dans différents domaines, mais aussi par des difficultés d'ordre statistique. En effet, les limites de la zone étudiée correspondent principalement à une logique hydrologique et à une segmentation par bassins versants. Or, les données disponibles pour le suivi des politiques publiques correspondent généralement à un découpage administratif en gouvernorats et parfois en délégations. Notre zone d'étude ne couvre pas la totalité du gouvernorat de Médenine et concerne la délégation de Mareth, rattachée au gouvernorat de Gabès. À cette difficulté s'ajoute également le fait que la délimitation du gouvernorat de Médenine a changé au début des années 1980, pour permettre la création du gouvernorat de Tataouine.

Avant de rentrer dans le bilan de l'application des politiques de développement rural à l'échelle territoriale qui nous intéresse, nous présenterons brièvement leur évolution au niveau national. Nous n'aborderons quasiment pas ici les politiques publiques de l'eau en zone rurale (travaux de conservation des eaux et des sols - CES -, alimentation en eau potable des

zones d'habitat dispersé, périmètres irrigués), bien qu'elles jouent un rôle crucial dans un contexte climatique aride comme celui de la Jeffara tunisienne. Cette question sera traitée dans la quatrième partie de l'ouvrage consacrée aux problèmes de concurrences sur les ressources naturelles.

## **1. Repères historiques des principales orientations nationales des politiques de développement rural**

On peut distinguer quatre grandes périodes dans les politiques de développement rural et agricole menées en Tunisie depuis l'Indépendance : une première période libérale avant 1962 ; une période de collectivisation (1962-1969) ; une seconde période libérale « timide » (1970-1985) ; et enfin depuis 1986 une période de libéralisation économique accrue et de désengagement progressif de l'État.

Pendant la première brève période libérale (1957-1962), la politique de développement rural a privilégié la fixation des populations avec la création d'infrastructures de base et la lutte contre la pauvreté par le biais de chantiers à vocation sociale. Juste après l'indépendance, cette politique a favorisé dans une large mesure la sédentarisation des anciens agropasteurs. Pendant la seconde période (1962-1969), le développement rural a été relégué au second plan. C'est l'époque de la politique collectiviste qui a marqué les années du gouvernement de Ben Salah. La priorité a été donnée à l'industrialisation, aux moyens de pôles régionaux sensés avoir des effets d'entraînement sur les autres secteurs. Cette politique s'est globalement soldée par un échec et a été abandonnée dès le début des années soixante-dix.

La troisième période (1970-1985) a été marquée par un retour progressif au libéralisme économique qui a tenté de favoriser l'accroissement de la production agricole en misant avant tout sur les grandes exploitations irriguées. Les prix des produits agricoles ont été maintenus à des niveaux bas et l'accès au crédit était très sélectif. Avant 1973, les interventions des pouvoirs publics dans le développement rural se faisaient presque exclusivement dans le cadre de programmes nationaux sectoriels des différents ministères et le plus souvent sans coordination entre eux et sans consultation des régions. Des projets dits « intégrés » ont concerné quelques rares zones. Le programme de développement régional et d'animation rurale (connu sous le nom de PDR) a été lancé en 1973. Les objectifs de ce programme consistaient à corriger un certain nombre de distorsions induites par un modèle de développement où les investissements étaient affectés vers les zones et les secteurs les plus rentables. Il s'agissait de promouvoir l'emploi rural par la formation professionnelle et par l'amélioration des infrastructures, mais aussi d'améliorer les conditions de vie (mécanismes d'accès au logement, etc.). Cette politique de développement rural ne va toutefois pas réussir à réduire les déséquilibres.

Le pays a ainsi connu pendant cette période ses taux les plus élevés d'exode rural et d'émigration en Europe. Au milieu des années 1980, le PDR (programme régional de développement) a perdu progressivement de son importance pour s'inclure finalement dans le PRD. Depuis 1979, les régions les plus déshéritées du pays ont fait l'objet de programmes de développement spécifiques. Les divers aspects du développement rural y sont pris en compte. À cet effet, des offices rattachés au ministère de l'agriculture ont été créés et des moyens financiers importants ont été mobilisés. Dès 1984, dans de nombreuses zones du pays, les programmes de développement rural intégré (PDRI) ont démarré sous la responsabilité du Commissariat général au développement régional (CGDR) au niveau national et des gouverneurs au niveau régional. Ainsi, le poids des régions dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets s'est accru. Tout au long de la décennie allant de 1984 à 1994, le PDRI a constitué la principale forme d'intervention dans le monde rural, créant une certaine dynamique favorisée par une politique de prix plus favorable aux produits agricoles. Les projets liés aux PDRI prennent en charge les différentes composantes du développement des zones concernées : désenclavement, actions de promotion de l'agriculture, de l'artisanat ou de certains petits métiers... Ils permettent de canaliser les moyens financiers engagés et créent une certaine synergie entre les différents intervenants.

La quatrième période a été entamée depuis 1986, avec la mise en place du programme d'ajustement structurel (PAS) sous l'égide des institutions de Bretton Woods, et a été caractérisée par une accélération de la libéralisation économique. L'adoption par la Tunisie du PAS, confirmée par son adhésion à l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce) mais surtout par un accord d'association avec l'Union européenne signé en 1995 afin d'établir progressivement une zone de libre-échange d'ici à 2008, marquent l'engagement du pays dans cette voie. En même temps, plusieurs programmes d'accompagnement visant à réduire les coûts sociaux des réformes libérales en cours ont été mis en place. Depuis 1987, des projets présidentiels sont également engagés. Ils sont nombreux, généralement ponctuels et revêtent un caractère d'urgence suite à des préoccupations vivement exprimées par les populations cibles. Leur mise en œuvre est une grande priorité. Dans ce cadre on assiste à une accumulation de mesures diverses :

- la réalisation d'importants investissements publics en milieu rural (notamment pour la desserte en eau potable des zones d'habitat dispersé, l'électrification, la construction de routes et d'établissements scolaires, etc.) ;
- la diversification des programmes de développement rural dans le cadre des PDRI, qui ont servi de modèle aux interventions du programme du fonds de solidarité nationale<sup>1</sup> (FSN ou 26-26) et depuis 1990 aux

---

1. Depuis l'institution du FSN en 1993, la lutte contre la pauvreté est désormais confiée à cet organisme dépendant directement de la Présidence de la République. Les projets du FSN sont des actions ciblées qui viennent compléter les interventions régulières des pouvoirs publics. Le FSN finance des interventions dans les zones dites « d'ombre » (en milieu urbain et surtout rural). L'objectif est d'améliorer les conditions de vie des populations et de créer des sources de revenus pérennes dans différents secteurs

projets de développement agricole intégré (PDAI) du ministère de l'agriculture dans plusieurs régions. Le PRD concentre désormais ses interventions sur les catégories de populations les plus défavorisées et devient le plus souvent un moyen de correction et de consolidation des autres programmes ;

- le renforcement des actions ponctuelles des ministères. Ainsi, par exemple, dans le cadre de l'intervention du ministère de l'agriculture, plusieurs stratégies nationales ont été mises en place dans différents domaines (ressources en eau, CES, lutte contre la désertification, etc.) pour la période 1990-2000 ;

- la restructuration de l'administration régionale destinée à accorder des pouvoirs accrus aux régions et aux institutions locales (conseil régional, conseil local, conseil municipal, conseil rural et les directions régionales des ministères) dans l'élaboration des projets et programmes de développement et pour leur mise en œuvre ;

- la libéralisation du commerce, des prix et la disparition quasi totale des subventions aux intrants. La promulgation d'incitations aux investissements dans les régions et délégations les plus défavorisées. La révision, à deux occasions, du code d'encouragement aux investissements dans l'agriculture et le renforcement du rôle de l'Agence de promotion des investissements agricoles (APIA).

Le fait le plus marquant de l'évolution de l'« approche tunisienne » en termes de développement rural a sans doute été l'importance accordée à la notion d'intégration entre les actions. Il s'agit de prendre en compte simultanément les multiples facettes du développement rural, telles que la question du rôle des femmes, la lutte contre la pauvreté ou encore les aspects environnementaux. De plus, la pratique de l'approche participative dans le développement rural est devenue plus courante pour certains projets (comme le programme de gestion des ressources naturelles - PGRN - dans le gouvernorat de Médenine ou encore le projet de développement agro-pastoral du Sud-Est - FIDA - dans le gouvernorat de Tataouine). Cependant, nombreux sont aujourd'hui les travaux qui s'interrogent sur les difficultés et les enjeux concrets liés à une réelle participation des acteurs locaux aux processus de prise de décision les concernant (Babin *et al.*, 2002 ; Cernea, 1998 ; Lazarev, 1993 ; Lazarev et Arab, *op. cit.* ; Weber, 2000 ; Froger *et al.*, 2005 ; etc.).

On constate également une certaine diversification des mécanismes de développement rural en fonction de la variété des situations et des catégories de populations cibles. Les interventions considérées comme sectorielles n'ont pas perdu de leur importance. Au contraire, elles ont été renforcées surtout durant la dernière décennie, soit pour créer les conditions préalables à la mise en œuvre de projets intégrés, soit pour consolider les efforts de développement dans le cadre d'autres projets. Parmi les

---

(artisanat, agriculture, services). Cette expérience a été considérée comme une réussite, qui a valu à la Tunisie de voir sa proposition de créer un fonds mondial de solidarité acceptée par les Nations Unies.

nombreux exemples, on cite les stratégies entamées depuis deux décennies dans divers domaines : mobilisation des ressources en eau, conservation des eaux et sols, amélioration des parcours et des forêts, alimentation en eau potable et réalisation de l'autosuffisance en produits agricoles de base.

Les pouvoirs publics tentent de concilier la libéralisation économique avec les impératifs de développement d'une nation unifiée, ces deux éléments étant perçus comme indissociables et constitutifs du projet politique tunisien depuis l'indépendance. On peut donc s'interroger sur la contradiction apparente entre la réduction inévitable, prônée par le PAS, du rôle de l'État et les espoirs que l'on place en lui pour qu'il amortisse l'impact d'une transition vers la libéralisation totale de l'économie sur l'équilibre social du pays, équilibre que le marché seul ne peut assurer. La nouvelle gouvernance défendue par les bailleurs de fonds internationaux nécessite, entre autres choses, une transformation profonde des modes d'intervention étatique<sup>2</sup>. Enfin, on note dans ce contexte une forte tendance à la régionalisation et même au zonage du processus de développement rural, allant de pair avec les pouvoirs qui ont été accordés aux régions dans la planification et la mise en œuvre des projets.

## **2. Les politiques de développement rural dans la Jeffara**

Ceci nous amène à envisager maintenant en détail les différentes politiques publiques mises en œuvre dans le domaine du développement rural à l'échelle de notre zone d'étude. De façon générale, les inflexions des politiques régionales suivent les évolutions des politiques nationales. C'est ainsi que nous reprendrons pour cette analyse les trois principales périodes chronologiques que nous avons déjà évoquées : les années 1960, la période 1971-1985 et enfin les évolutions plus récentes depuis 1986.

### **2.1. Les années 1960**

La politique de développement rural au cours des années 1960 dans le Sud-Est tunisien s'est donnée comme priorité de fixer une population qui était auparavant semi-nomade et de réaliser quelques actions très timides en matière de développement agricole. Voilà ce que l'on pouvait lire dans une étude réalisée par la Société nationale de mise en valeur du Sud (SONMIVAS), créée en 1967 : « À ce jour aucune action d'envergure ou

---

2. « Chaque fois que les bailleurs de fonds semblent pousser les états [...] vers "moins d'État" plutôt que vers "mieux d'État", il en résulte, outre une résistance passive des administrations sur la défensive, un affaiblissement administratif qui se conjugue avec un manque de moyens pour mettre en place un "État encore plus mauvais". Toute action n'est plus alors gouvernée que par des considérations de court terme. [...] Mettre en œuvre la décentralisation de la gestion locale des ressources renouvelables [...] nécessite que l'État mette en place les outils d'orientation et d'évolution structurelles indispensables à l'exercice par les ruraux de leurs nouvelles responsabilités. » (Babin *et al.*, *op. cit.*).

généralisée n'a touché l'économie agricole de cette région et pour l'œil peu averti, Médenine apparaît en fait comme une métropole au milieu d'un désert. » La sédentarisation, entamée par la colonisation, a été encouragée par la Tunisie indépendante avec la construction d'infrastructures de base. Cette fixation des populations est perçue comme le meilleur moyen pour véhiculer la modernisation de la société. Elle est également considérée comme un moyen de contrôle des habitants de cette région frontalière de la Libye, avec laquelle elle partage de grands espaces désertiques, lieux de passages fréquents et difficiles à surveiller. Du point de vue des pouvoirs publics, le Sud-Est tunisien était alors une région défavorisée par rapport au reste du pays. Malgré l'existence d'une agriculture oasienne concentrée principalement le long de la côte de Mareth, l'économie de cette région était surtout basée sur l'élevage extensif et l'arboriculture en sec. Ses ressources naturelles très limitées, la rareté des pluies, l'étendue des parcours naturels et le statut collectif d'une grande partie des terres ont amené les artisans de la planification dirigiste de cette période à penser que toute la région avait une vocation pastorale.

Ayant commencé par les terres agricoles du Nord les plus fertiles, la politique de collectivisation mise en œuvre à cette époque n'a eu que des effets limités sur la zone d'étude. Les principales actions ont consisté à encourager la plantation d'arbres fruitiers dans les zones de plaine, à réaliser des travaux de CES et de reboisement surtout dans les agglomérations et de part et d'autre des routes, à mettre en place des chantiers de lutte contre la pauvreté. La collectivisation des terres et des moyens de production n'a donc duré qu'une courte période, entre 1968 et 1969. Elle n'a concerné que 2 983 ha dans la délégation de Mareth, essentiellement irrigués et constitués en 13 unités coopératives de production, dans une conjoncture nationale pendant laquelle le pays manquait de moyens financiers pour poursuivre son programme de collectivisation. Le reste du Sud-Est tunisien n'a pas eu le temps d'être touché par la collectivisation agricole. L'élevage, principale source de revenu de la région à cette époque, est resté tributaire des parcours naturels qui n'ont cessé de se rétrécir suite à la sédentarisation de la population et à l'extension des cultures.

Sur le plan du développement en général, à l'exception d'une activité touristique encore naissante à Jerba, la région du Sud-Est était très marginalisée. La politique suivie n'a pas permis de faire face aux demandes d'emplois. Le Sud-Est a connu alors une émigration massive, parmi les plus élevées du pays, essentiellement orientée vers la France et la Libye, ainsi qu'un exode vers les grandes agglomérations et en particulier vers Tunis. Cette émigration a atténué les tensions sur le marché local de l'emploi et a amélioré les conditions de vie d'une partie de la population. Mais elle a eu également des effets négatifs sur le secteur agricole en le privant de main-d'œuvre et en accordant peu d'entretien aux *jessour*.

En résumé, les principaux impacts de la politique de développement rural dans la région pendant les années soixante ont été : (i) une sédentarisation de la population ; (ii) des migrations massives et par conséquent

une baisse de la population active agricole ; (iii) une extension des terres mises en culture surtout par l'arboriculture ; (iv) une tendance à l'accroissement du cheptel et à un rétrécissement des aires de parcours.

## **2.2. La période de 1971 à 1985**

Après l'abandon de la politique de collectivisation, la Tunisie s'est engagée dans une politique de libéralisation « timide ». Dans ce cadre, le pays a commencé par promulguer plusieurs lois visant à encourager les investissements étrangers et ceux dans le secteur agricole, mais aussi concernant l'attribution des terres collectives. Ainsi, cette période a été marquée pour la région du Sud-Est notamment par :

- la mise en place du programme de développement rural. Le PDR était pratiquement le seul intervenant dans l'amélioration des conditions de vie des ruraux ; il n'était pas un moyen correctif comme il l'est actuellement. Le PDR était donc un acteur principal du développement rural et agricole, même si on lui a reproché son caractère parfois de « saupoudrage ». On a alors assisté à la création d'une direction régionale du CGDR et par la suite de l'Office de développement du Sud (ODS). D'autres structures régionales d'encadrement des agriculteurs (office de l'élevage et des pâturages, office des périmètres irrigués de Gabès et Médenine) ont été constituées. Deux projets du programme alimentaire mondial (PAM) ont également été initiés ;
  - l'attribution à titre privé d'une grande partie des terres collectives<sup>3</sup> ;
  - la poursuite de l'encouragement à l'extension de l'arboriculture.

### **2.2.1. Arboriculture et agriculture traditionnelle en sec**

L'arboriculture a continué à s'étendre dans la plaine de la Jeffara, en accordant toujours la priorité à l'olivier. L'agriculture de *jessour*, de son côté, a beaucoup souffert du manque de main-d'œuvre (suite à l'émigration) et du prix de l'huile peu rémunérateur. Pendant cette période, les *jessour* étaient peu entretenus, surtout ceux situés au fond des jebels et loin des habitations (Bonvallet, 1992). En 1981, l'IRA a estimé que dans la région d'Oued Fessi, sur 45 000 *jessour* recensés, environ 18 000 étaient en mauvais état. Bonvallet (1979) a montré que les techniques introduites par l'administration pour leur construction et leur réhabilitation étaient inadaptées ; les forts dégâts des inondations de 1979 en seraient la preuve.

### **2.2.2. Élevage**

Cette période a été également marquée par un accroissement continu des effectifs du cheptel ovin et caprin. Cet accroissement s'explique notamment par les possibilités d'acheter des aliments concentrés, par la

---

3. Entre 1960 et 1984, dans le gouvernorat de Médenine, plus de 60 % des terres collectives considérées comme attribuables (150 000 ha) ont été privatisées. Ce processus a été encore plus rapide et massif dans le gouvernorat de Gabès, touchant plus de 85 % des terres attribuables (190 000 ha) entre 1973 et 1979, dont 36 264 ha dans la délégation de Mareth (source : rapport annuel du CRDA de Médenine, 1985 et CRDA de Gabès).

meilleure couverture sanitaire, mais aussi par les aides de l'État lors des sécheresses et enfin par les apports financiers issus de l'émigration. On assiste à une mutation progressive de l'élevage qui passe d'un système extensif, soumis aux aléas du climat, à un système semi-intensif. En revanche, les effectifs de camelins ont diminué et une partie des troupeaux a été amenée en Libye. Quant à l'élevage bovin, il s'est développé rapidement. Cependant, les cultures fourragères en irrigué dans le gouvernorat de Médenine ne couvraient qu'une superficie minimale, qui n'a pas dépassé les 100 ha. À la suite de l'échec de l'expérience d'Oglet Marteba, aucune action d'aménagement des parcours collectifs par des techniques d'amélioration pastorale (mise en défens, rotation avec respect de la charge animale par hectare, etc.) n'a été réalisée. Ainsi l'aménagement des parcours dans le gouvernorat de Médenine s'est limité à la création de points d'abreuvement du cheptel, à l'ouverture de quelques pistes et à la plantation d'environ 400 ha d'arbustes fourragers qui d'ailleurs n'ont jamais été utilisés. Pour la délégation de Mareth, la situation était identique.

### ***2.2.3. Financement de l'agriculture et décentralisation***

Afin d'accompagner ces évolutions, les sources de financement pour l'agriculture et les ruraux étaient alors nombreuses. Le fonds spécial de développement agricole (FOSDA) et le PAM finançaient diverses activités (travaux de CES, appui au développement de l'arboriculture, élevage...), essentiellement en accordant des subventions et, rarement, quelques prêts. Une particularité est à noter pour le PAM, intervenant dans le cadre de groupements, qui accordait des rations alimentaires et avait un volet « jeune fille rurale ». Le PAM a contribué à la création de nouvelles plantations d'oliviers chez les petits agriculteurs qui n'avaient pas les moyens d'accéder aux crédits bancaires. Dans le gouvernorat de Médenine et avec les apports financiers issus de l'émigration, le nombre de tracteurs a triplé en passant d'environ 500 en 1970 à 1 500 en 1979. Ceci a encouragé la mise en culture au moyen des déchaumeuses qui ont contribué à l'aggravation du problème de l'érosion des sols (Bouhaouach, 1983).

En matière de décentralisation et de déconcentration, on n'a pas véritablement constaté une évolution significative. Généralement, même si les propositions de développement agricole et rural commençaient à émaner de la région, les décisions finales n'étaient prises qu'à Tunis. C'est le cas, par exemple, du commissaire régional au développement agricole qui n'était qu'un simple coordinateur de services techniques, très dépendant des directions du ministère de l'Agriculture et qu'un ordonnateur secondaire en matière de gestion des projets.

### ***2.2.4. Niveau de développement et infrastructures***

Pour le niveau de développement général atteint par la région, on constate que les travaux de mise valeur, l'amélioration des infrastructures, la croissance urbaine ont désormais fait de la plaine la zone favorisée, et de la montagne, la zone pauvre. Le contraste est très marqué entre Jerba et

Zarzis (à cause du tourisme et de la pêche) et le reste du gouvernorat de Médenine. On note également que malgré l'écart qui s'est creusé avec les gouvernorats les plus riches du pays, la région a connu une élévation sensible du niveau de vie des ménages. Le gouvernorat de Médenine s'est classé en 1980 au troisième rang pour les dépenses annuelles par habitant. Cependant, ceci semble être plutôt dû à l'émigration qu'aux programmes de développement initiés par l'État. Au milieu des années 1980, la région est même devenue une zone d'attraction, surtout avec l'essor du secteur touristique et du bâtiment, puisque son solde entre les sorties et entrées de populations est devenu positif (RGPH 1975 et 1984, INS). L'émigration officielle, bien qu'elle ait beaucoup régressé depuis la moitié des années 1970, l'émigration clandestine et les activités informelles qui se sont développées ont été les plus déterminantes dans l'amélioration du confort et des revenus des populations et ont même participé au financement des activités de services et agricoles.

Dans le gouvernorat de Médenine, le taux général d'électrification est passé de 21,4 % en 1975 à 56,3 % en 1984, avec un écart important entre les zones rurales (22,7 %) et urbaines (73,3 %). Pour la même période, le taux de logements rudimentaires a beaucoup régressé en passant de 18,8 % à 5,3 %. Malgré cela, les zones de montagne ont continué à connaître un exode vers la plaine et vers d'autres villes du pays, en raison de la difficulté des conditions de vie. C'est le cas par exemple de la délégation de Beni Khedache qui a connu un taux moyen annuel de croissance de sa population de 1,3 % entre 1975 et 1984 alors que celui du gouvernorat de Médenine a été de 3,28 % (RGPH 1975 et 1984, INS).

### **2.3. Les évolutions récentes depuis 1986**

Depuis 1986, la zone d'étude a connu une intervention massive des pouvoirs publics. Cette intervention se manifeste surtout à travers les divers programmes des ministères et notamment celui de l'agriculture dans le cadre des différentes stratégies et des subventions ou crédits accordés. À ces actions sectorielles se sont ajoutés les PDRI, les projets du FSN et les PDAI. C'est au cours de cette dernière période que ces différentes politiques ont le plus marqué notre zone d'étude dans tous les domaines.

#### **2.3.1. Extension à outrance de l'arboriculture**

Le fait le plus marquant de la transformation du paysage agraire a été incontestablement celui de l'extension de l'arboriculture qui a continué dans le cadre des divers projets publics mais également avec l'apport de revenus privés extérieurs. Dans la dernière décennie 1991-2001, la superficie consacrée à l'olivier a augmenté à raison de 2 % par an, tandis que le nombre de pieds d'oliviers a augmenté plus rapidement à un taux de 2,53 % par an. En outre, près du quart des plantations d'oliviers dans le Sud-Est tunisien ne sont pas encore en phase de pleine production, ce qui laisse prévoir une croissance de la production d'olives à un rythme au moins égal pendant la prochaine décennie.

Dans le gouvernorat de Médenine, la superficie totale agricole cultivée est de 212 200 ha (source : CRDA de Médenine, données 2001, et direction de la planification du ministère de l'agriculture). L'arboriculture représente 91 % des spéculations agricoles et l'olivier occupe 65 % des spéculations arboricoles. La superficie arboricole du gouvernorat est passée d'environ 160 000 ha en 1987 à 193 180 ha en 2001, soit un accroissement annuel moyen de l'ordre de 2 200 ha (source : CRDA de Médenine). La plantation a été réalisée essentiellement en sec. L'évolution de l'effectif des arbres fruitiers est résumée dans le tableau 1.

**Tableau 1 : Évolution de l'effectif des arbres fruitiers dans le gouvernorat de Médenine entre 1989 et 2001**

Espèces arboricoles	1989	2001	% d'évolution
Oliviers	3 497 000 (63 %)	4 039 000 (65 %)	+ 15,5 %
Amandiers	320 822 (5,7 %)	375 865 (6 %)	+ 17,15 %
Autres arbres fruitiers	1 742 959 (31,3 %)	1 800 148 (29 %)	+ 3,3 %
Total	5 556 671	6 215 013	+ 12 %

Source : Commissariat régional au développement agricole (CRDA) de Médenine

Quant à la délégation de Mareth, la superficie arboricole est passée d'environ 30 000 ha en 1993 à 38 600 ha en 2002, soit un accroissement moyen annuel de l'ordre de 860 ha. L'évolution de l'effectif des arbres fruitiers est résumée dans le tableau 2. Dans cette délégation, le grenadier est planté en irrigué tandis que l'olivier est en grande partie planté en sec. « Dans la région de Gabès, l'activité oléicole prend une dimension économique, notamment dans le nord et le sud-est du gouvernorat en particulier à Mareth. Dans les autres régions, le caractère spéculatif et social de l'oléiculture reste dominant. » (ODS *et al.*, 2003.).

Au niveau de notre zone d'étude plus restreinte, on peut estimer que l'olivier représente environ 75 % de la surface arboricole totale. Ainsi, dans l'économie agricole de la Jeffara, l'olivier occupe une place importante. La production arboricole en irrigué subit peu de fluctuations. Malgré sa tendance à la progression, la production oléicole en sec reste très soumise à la variabilité climatique et constitue donc une activité fragile, notamment lorsqu'elle est pratiquée en dehors des zones traditionnelles de *jessour* de montagne. D'après les chiffres de l'ODS, pour le gouvernorat de Médenine, si la production moyenne annuelle en olives est d'environ 69 000 tonnes (sur la période 1990-2002), sa variabilité peut atteindre des proportions importantes. La production record pour une « bonne » année (1990-1991) a été de 150 000 tonnes, contre 15 000 tonnes en année « sèche » (2001-2002).

**Tableau 2 : Évolution de l'effectif des arbres fruitiers  
dans la délégation de Mareth entre 1992 et 2002**

Espèces arboricoles	1992	2002	% d'évolution
Oliviers	375 000 (39,5 %)	415 000 (32,7 %)	+ 10,6 %
Grenadiers	360 000 (38 %)	620 000 (48,7 %)	+ 72,2 %
Autres arbres fruitiers	212 500 (22,5 %)	236 000 (18,6 %)	+ 11 %
Total	947 500	1 271 000	+ 34,15 %

Source : Cellule territoriale de vulgarisation (CTV) de Mareth

Il faut sans doute rappeler ici que le développement de l'oléiculture dans la région a été motivé, d'une part, par la volonté d'occupation des sols et de fixation des populations accompagnée jusqu'à une période récente de subventions accordées pour les nouvelles plantations, d'autre part, par un souci de lutte contre la désertification. Parmi les facteurs limitant le développement de cette filière, notamment pour la recherche de nouveaux marchés à l'exportation (huiles typiques et différenciées, huile biologique et labellisée, etc.), et outre les conditions climatiques contraignantes déjà soulignées et le morcellement des parcelles, on mentionnera le manque de technicité des acteurs de la filière ainsi que la priorité donnée aux rendements quantitatifs plutôt qu'à la recherche d'une huile de bonne qualité, c'est-à-dire ayant un faible degré d'acidité<sup>4</sup>. Ces facteurs diminuent l'intérêt pour l'olivier en tant qu'activité économiquement rentable et par conséquent réduisent les investissements des oléiculteurs.

Les conséquences sur l'arboriculture en sec de la dure sécheresse qu'a connue la région durant les années 1999-2002 montrent certaines limites d'un développement à outrance de cette activité agricole. Dans le gouvernorat de Médenine, en janvier 2003, le CRDA a recensé 618 580 arbres desséchés, essentiellement des amandiers et des pêchers, soit presque l'équivalent de ce qui a été planté au cours des dix dernières années. La délégation de Mareth n'a pas été épargnée par cette dure sécheresse. Dans notre zone d'étude, les plantations d'oliviers dans les montagnes ont été sévèrement touchées, avec des risques importants de perte de biodiversité *in situ* liée à la disparition de variétés d'arbres devenues rares. En zone

4. Les agriculteurs préfèrent laisser fermenter les olives sur de longues périodes en vue d'augmenter le rendement en huile, ce qui augmente également l'acidité de l'huile extraite, avec à terme des conséquences non négligeables pour la santé liées à la consommation d'une huile peroxydée. « Les exploitants estiment toutefois que la qualité de leurs prestations et l'huile produite sont excellentes et qu'elles correspondent aux attentes et aux exigences des agriculteurs et des populations du Sud. » (ODS et al., 2003). Dans ce contexte, la production d'huile d'olives est destinée principalement à l'autoconsommation ou à la vente au détail en vrac, ce qui n'encourage pas l'amélioration des techniques de production ni de commercialisation du produit.

de plaine et de piémont, on trouve en général seulement deux variétés d'oliviers majoritairement plantés (le Chemleli de Zarzis et le Zalmati<sup>5</sup>). L'administration a mis en œuvre un programme pour aider les agriculteurs à remplacer les arbres qui ont péri.

Enfin, le revenu moyen dégagé par hectare pour l'olivier dans ces deux gouvernorats est faible et très variable. Selon l'ODS, le revenu moyen brut d'exploitation dans le gouvernorat de Médenine est de l'ordre de 15,610 DT par hectare d'oliviers plantés. Ce revenu brut serait plus conséquent dans la région de Zarzis. Il faut cependant noter que ces chiffres, représentant des valeurs moyennes, doivent être pris avec précaution. Les calculs économiques sont peu significatifs pour une oléiculture à caractère artisanal, spéculatif, vivrier et traditionnel. « Les plus anciens estiment que la maîtrise traditionnelle de l'oléiculture est en voie de disparition car les jeunes délaissent de plus en plus le secteur. La succession ne semble pas être assurée du fait des faibles revenus générés par la filière et du faible attrait pour cette spéculation.[...] Les opérateurs ont confirmé que l'oléiculture dans le Sud ne peut être que spéculative et complémentaire à d'autres activités. » (ODS *et al.*, 2003).

### ***2.3.2. Accroissement des effectifs ovins, caprins et des camélidés***

L'élevage, surtout des ovins et caprins, pratiqué par la majorité des agriculteurs, est sans doute l'activité qui participe le plus à leurs revenus agricoles dans la zone d'étude. Malgré les années de sécheresse, les effectifs ovins et caprins ont continué à croître. Pour le gouvernorat de Médenine, ils ont augmenté d'environ 25 % sur la période 1986-2002 et de 13 % dans la délégation de Mareth depuis 1987. L'élevage des camélins a connu également un regain d'intérêt, avec un accroissement du cheptel sur la même période. Cette augmentation s'explique par les subventions accordées par l'État pour importer des animaux de Libye, mais aussi par l'assistance et l'encadrement technique dont a bénéficié cette activité.

### ***2.3.3. Diversification des sources de financement du monde rural***

Depuis 1986, l'évolution des investissements privés a été remarquable surtout après la révision du code d'encouragement aux investissements privés dans l'agriculture. On estime que plus des deux tiers des montants investis dans le gouvernorat de Médenine par les acteurs privés concerne l'hydraulique agricole, 10 % l'élevage et 15 % l'arboriculture. Comme le montre le tableau 3, si l'on compare l'évolution des investissements privés et publics dans le secteur agricole entre les périodes 1992-1995 et 1997-2001, on constate une progression beaucoup plus forte des investissements privés. En moyenne annuelle, le montant total des investissements réalisés dans le secteur agricole a doublé entre ces deux périodes.

5. Dans le gouvernorat de Gabès, on trouve également deux autres variétés d'oliviers, le Zarassi et le Neb Jamel, qui contrairement aux deux autres variétés cultivées en sec se trouvent en général dans les oasis.

**Tableau 3 : Évolution des investissements agricoles (en MDT)  
dans le gouvernorat de Médenine**

	1992-1995	1997-2001	% d'évolution	Moyenne	Moyenne	% d'évolution
				annuelle 1992-1995	annuelle 1997-2001	
Investissements Publics	26,332	49,542	+ 88 %	6,583	9,908	+ 50 %
Investissements Privés	14,949	54,171	+ 262 %	3,737	10,834	+ 190 %
Total	41,28	103,713	+ 151 %	10,32	20,742	+ 101 %

Source : ODS, *Évaluation du VIII<sup>e</sup> et IX<sup>e</sup> plan pour le gouvernorat de Médenine*

Différentes raisons expliquent cet accroissement des investissements :

- la mise en application de plusieurs incitations : instauration d'une subvention de 50 à 60 % pour les actions d'économie d'eau (bassins, conduites, seguias bétonnées, irrigation par goutte à goutte et aspersion), subvention de 50 % pour les travaux de CES et l'amélioration des parcours, accroissement des crédits publics. Dans le gouvernorat de Médenine, si on se limite seulement au FOSDA qui est la principale ligne de financement, les subventions et prêts sont passés de 500 000 DT en moyenne par an pendant les années 1970 à 900 000 DT par an au début des années 1990, pour atteindre environ 1 900 000 DT durant les dernières années. Environ 60 % de ces crédits ont bénéficié aux délégations faisant partie de notre zone d'étude ;

- l'État, en particulier à travers l'APIA, a adopté une politique de financement adaptée en fonction des bénéficiaires, selon la taille des exploitations. Plus de la moitié des financements concerne les petits exploitants, majoritaires dans la région. Depuis 1994, le montant des subventions et le nombre de bénéficiaires sont en progression. On soulignera aussi l'augmentation du nombre de bénéficiaires du PDRI et du FSN, sans oublier les interventions de la Banque tunisienne de solidarité (BTS), du fonds national de l'emploi (dit 21-21), du projet d'amélioration des arbres fruitiers (PAAF) et du fonds de développement oléicole ;

- le rôle de la BTS et du PNE dans l'agriculture est largement moins important que celui du FOSDA, de l'APIA et du fonds de développement rural intégré (FODERI). L'aide de l'État concerne même des subventions pour le carburant utilisé en agriculture, l'encouragement à l'importation de camélidés et de tracteurs en provenance de Libye, des subventions lors des périodes de sécheresses (aliments pour le bétail, semences fourragères, irrigation des arbres fruitiers), etc.

#### ***2.3.4. Une conjonction favorable au milieu rural***

##### **Une nette amélioration des conditions de vie des ruraux**

Depuis les quinze dernières années, dans notre zone d'étude, par le biais

des interventions du PDRI, du FSN, du PRD et des programmes des ministères, l'amélioration des conditions de vie des ménages ruraux est incontestable. Pour l'électrification par exemple, l'évolution est remarquable. Entre 1987 et 2003, le taux d'électrification en milieu rural est passé de 39 % à 96 % dans le gouvernorat de Médenine (ODS, 2003). Un effort important a été également déployé pour le désenclavement des zones rurales, avec la réalisation d'environ 250 km de pistes rurales. Un autre indicateur intéressant est celui de l'amélioration des conditions de logement et des éléments de confort des ménages ruraux, qui a été rendue possible par les revenus de l'émigration et par les programmes de l'État. On peut aussi citer le cas des logements rudimentaires, dont la part a régressé en passant pour le gouvernorat de Médenine de 5,3 % en 1984 à 0,8 % en 1999 (source : INS, RGPH 1984 et ODS). Pour la délégation de Mareth et la délégation de Sidi Makhlouf, le tableau 4 souligne l'amélioration des conditions de logement. Dans le cadre du FSN, on a commencé à s'attaquer à ce qui reste des logements rudimentaires pour les éradiquer. Aujourd'hui, il devient de plus en plus difficile de trouver dans le gouvernorat de Médenine des familles qui nécessitent une telle intervention.

**Tableau 4 : Les conditions de logement dans les délégations de Mareth et de Sidi Makhlouf**

Délégations	Part des logements rudimentaires (%)		Part des logements ayant une seule pièce habitable (%)	
	1984	1994	1984	1994
Mareth	5,5	1,4	30	18
Sidi Makhlouf	3,6	1	42	34

Source : INS, RGPH 1984 et 1994

### **Une timide amélioration des revenus agricoles**

Actuellement, on ne dispose pas de données précises permettant de montrer si la politique de développement rural mise en place s'est traduite ou non par une amélioration des revenus agricoles des ménages ruraux. Quelques éléments peuvent tout de même nous éclairer un peu sur cette question. Pour l'agriculture en sec qui occupe la majorité des ruraux, on ne voit pas comment le revenu agricole aurait pu s'améliorer de façon significative compte tenu du fait que durant la dernière décennie, le nombre d'années de sécheresse l'emporte sur le nombre d'années pluvieuses. Les situations de sécheresse prolongée influent beaucoup sur l'oléiculture et occasionnent un accroissement des dépenses, notamment pour l'alimentation du cheptel et les achats d'eau (irrigation de sauvegarde des arbres, besoins domestiques, etc.). S'il y a une amélioration du revenu agricole des ménages, elle est probablement limitée. Ceci est également confirmé par les déclarations des opérateurs du PDRI et des projets du FSN dans le

gouvernorat de Médenine, en ce qui concerne les bénéficiaires de ces deux programmes. À cela, il faut ajouter qu'une partie des bénéficiaires a vu diminuer la taille de leur cheptel suite à la nécessité de vendre des animaux pour faire face aux dépenses supplémentaires occasionnées par la sécheresse.

À l'exception des cas d'abandon de terres autour des puits de surface taris, on pense que l'extension de l'irrigation dans les périmètres publics à Mareth a très probablement amélioré les revenus des agriculteurs qui s'adonnent à cette activité, surtout avec le développement du maraîchage conduit sous serres et petits tunnels, de l'élevage bovin et de l'arboriculture fruitière (grenadier). Il en va de même pour la création de certains périmètres irrigués privés dans le gouvernorat de Médenine.

### **Consolidation de l'emploi agricole**

La complexité de la question de l'emploi agricole nous amène à tenter de l'appréhender à travers les données concernant l'évolution de la population active occupée dans l'agriculture que fournissent les RGPH, mais également en examinant les informations issues des enquêtes annuelles des CRDA et de l'enquête sur la structure des exploitations agricoles réalisée en 1994-1995. Les données des RGPH de 1984 et 1994 concernant l'emploi agricole sont résumées dans le tableau 5.

**Tableau 5 : Évolution de la population active agricole**

	Population active occupée dans l'agriculture		Part de la population active agricole par rapport au total de la population active	
	1984	1994	1984	1994
Gouvernorat de Médenine	17 200	17 440	26,6 %	19,4 %
Gouvernorat de Gabès	10 980	15 063	23 %	20,2 %

Source : INS, RGPH 1984 et 1994

Bien que ces données soient relativement anciennes, on constate pour le gouvernorat de Médenine une certaine stabilité de la population active agricole. La situation dans le gouvernorat de Gabès montre en revanche une nette augmentation de la population active occupée dans l'agriculture. Mais, dans les deux gouvernorats, la part de la population active agricole par rapport au total de la population active a diminué. De plus, la population active agricole ne prend en compte que les personnes dont l'activité principale est l'agriculture et ne dit rien sur ceux qui pratiquent l'agriculture comme activité secondaire. L'enquête sur la structure des exploitations agricoles, dont quelques données sont résumées dans le tableau 6, nous apporte des informations complémentaires sur l'emploi agricole.

**Tableau 6 : Principaux résultats de l'enquête sur la structure des exploitations agricoles (1994-1995) en termes d'emploi agricole**

	Gouvernorat de Médenine	Gouvernorat de Gabès	Total	Observations
Nombre d'exploitants	25 400	19 200	44 600	57 % des exploitants consacrent moins du quart de leur temps à leurs exploitations
Dont :				
Hommes	24 200	18 100	42 300	
Femmes	1 200	1 100	2 300	
Aides familiaux	49 600	59 100	108 700	71 % des aides familiaux consacrent moins du quart de leurs temps au travail dans l'exploitation
Dont :				
Hommes	15 700	22 400	38 100	
Femmes	33 900	36 700	70 600	
Cadres et ouvriers permanents	470	930	1 400	
Jours de travail saisonnier	304 600	200 900	505 500	

L'emploi agricole présente donc les principales caractéristiques suivantes :

- prédominance de la main-d'œuvre familiale, majoritairement féminine. Ceci s'explique par une nouvelle division des tâches au niveau des ménages ruraux, où les hommes s'adonnent en priorité aux activités extra-agricoles plus rémunératrices et où les femmes assument la charge de les remplacer. Il s'agit là d'un fait relativement nouveau pour une population au sein de laquelle les femmes consacraient auparavant assez peu de temps à l'activité agricole ;

- le nombre de personnes impliquées dans l'emploi agricole est assez élevé, mais il ne doit pas cacher le sous-emploi existant et le caractère saisonnier de cet emploi.

Pour le gouvernorat de Médenine, les enquêtes statistiques annuelles du Ministère de l'Agriculture depuis 1994 ne nous disent pas s'il y a eu de nouvelles créations d'emplois. Toute évolution à ce niveau semblerait davantage liée à une certaine consolidation des emplois existants qu'à la création de nouveaux postes.

### ***2.3.5. Vers une plus grande responsabilisation des ruraux ?***

La nouvelle politique de développement rural poursuivie depuis 1986 affiche parmi ses objectifs une meilleure responsabilisation et une meilleure implication des populations dans les processus de développement. On tentera d'étudier dans quelle mesure cet objectif a été véritablement atteint. Pour cela, notre attention va se porter sur les formes d'organisation des acteurs ruraux, sur leur encadrement et leur participation effective à ces processus.

### **Prédominance de l'encadrement de l'administration**

Les ruraux sont très encadrés par les instances administratives et politiques, qu'elles soient locales ou régionales. Le poids des services du Ministère de l'Agriculture est le plus important dans l'encadrement assuré par l'administration. Le désengagement, même partiel, de cette dernière ne semble pas pouvoir se réaliser facilement. Un exemple nous est donné dans ce domaine par la brève expérience qui a été tentée entre 1998 et 2000 dans la délégation de Mareth, qui consistait à faire participer la profession (notamment l'Union tunisienne de l'agriculture et de la pêche, UTAP) aux actions de vulgarisation. Cette expérience s'est arrêtée brutalement, pour des raisons inconnues, malgré le succès qu'elle a eu. À cette occasion, des techniques modernes de vulgarisation, mais aussi des moyens humains et matériels importants ont été mis en œuvre. Suite à cette expérience, les agriculteurs ont constaté que les vulgarisateurs les visitaient moins souvent qu'auparavant (source : CTV de Mareth).

### **Progrès et difficultés pour la promotion des formes d'organisations rurales**

Juger les formes d'organisation des acteurs ruraux seulement à travers les organisations officielles, c'est sans doute occulter le domaine relativement peu exploré des organisations informelles dont le rôle est important. En effet, dans notre zone d'étude comme d'ailleurs dans tout le Sud-Est tunisien, certaines relations de solidarité persistent. Il serait erroné de penser que ces populations n'aient pas leurs propres modalités d'organisation, ni les institutions leur permettant de discuter de leurs problèmes et de trouver des solutions endogènes, de gérer les conflits éventuels, et qu'elles doivent attendre pour cela des interventions extérieures. La méconnaissance de ces formes d'organisations informelles nous oblige à nous limiter à celles qui sont officielles. Il s'agit essentiellement des conseils de gestion, des coopératives de services agricoles (CSA), des groupements de développement (GD) et des groupements d'intérêt collectif (GIC) chargés de la gestion des systèmes d'irrigation et de la distribution de l'eau potable en zone rurale, sur lesquels nous aurons l'occasion de revenir plus en détail dans la suite de cet ouvrage (Romagny *et al.*, partie 4).

Les conseils de gestion, au nombre de 12 pour la délégation de Mareth et de 53 pour le gouvernorat de Médenine, ont pour mission l'apurement des terres collectives et la gestion des parcs collectifs. L'apurement foncier étant très avancé, ces conseils sont devenus peu actifs et leurs membres sont rarement renouvelés. Le nombre de coopératives de services agricoles est limité à cinq dans notre zone d'étude. À l'origine, il s'agissait des anciens groupements initiés par le PAM, qui ont cessé de fonctionner après la fin de ce projet, mais qui disposaient encore de financements bloqués en banque. Le Ministère de l'Agriculture a jugé bon de libérer ces sommes pour aider les membres des anciens groupements à constituer une partie du capital social de la coopérative qu'ils voulaient créer. À Mareth, parmi les trois CSA existantes, deux sont dynamiques surtout en matière

de collecte du lait pour laquelle elles bénéficient d'une prime de l'État. La troisième est devenue peu active alors que pendant les années passées, elle assurait diverses activités pour ses adhérents allant jusqu'à exporter des grenades et des abricots. Dans le reste de notre zone d'étude qui relève du gouvernorat de Médenine, les deux coopératives existantes créées depuis 1987 sont peu actives et ont des problèmes de gestion administrative et financière, mais aussi de désresponsabilisation de leurs membres. De façon générale, la zone d'étude est très peu couverte par les CSA. Ainsi, depuis 1986, peu de progrès ont été constatés dans ce domaine qui pourtant figure parmi les objectifs prioritaires de la politique de développement rural. Cette dernière vise notamment à promouvoir ce type d'organisation afin de mieux approvisionner les agriculteurs en intrants et de les aider à commercialiser leurs produits.

Depuis le mois de mai 1999, un texte de loi réglemente la création d'une nouvelle forme d'organisation : les groupements de développement agricole (GDA). Leurs attributions sont élargies et comprennent également celles des GIC et des CSA. Dans notre zone, trois GDA existent actuellement : un à Médenine Sud, un à Béni Khédache et un à Mareth. Il est pour le moment prématuré de porter un jugement sur ces structures. On espère qu'elles éviteront la multiplicité des autres formes d'organisation et les problèmes qu'elles posent généralement. À Ben Gardenne, en dehors de la zone d'étude, un GDA actif assure à ses bénéficiaires, des éleveurs, plusieurs services dont principalement : l'approvisionnement en aliments pour le bétail, le transport de ces aliments et l'approvisionnement en eau des troupeaux sur les parcours d'El Ouara.

Les GIC, CSA et GDA relèvent de la tutelle du gouverneur. Les CRDA interviennent pour les constituer, les encadrer et suivre leurs activités. Les chambres d'agriculture, créées après 1986 et dont le champ d'intervention est très limité, interviennent également pour leur encadrement. On n'oubliera pas de signaler que, dans le cadre des projets du FSN, alors qu'ils étaient sur le point d'être achevés, a été désigné sans qu'il soit officialisé et de façon hâtive un comité de développement dans chaque « zone d'ombre ». Il s'agissait d'impliquer ce comité dans l'entretien des infrastructures réalisées en faveur des populations ciblées. Or, actuellement, ces comités semblent inexistantes.

De façon générale, on constate une grande diversité des formes d'organisation locale qui pourtant ne constituent pas forcément une bonne solution aux problèmes rencontrés par les populations. Certaines organisations disparaissent lorsque est mis fin au projet qui a été à leur origine (groupements PAM par exemple), ou deviennent très peu actives comme c'est le cas pour les conseils de gestion lorsque l'apurement foncier est achevé ou sur le point de l'être.

### ***2.3.6. Progrès et limites de la décentralisation***

Depuis 1986, la décentralisation et la déconcentration ont amorcé une meilleure implication des agriculteurs dans le processus de développement

rural. La participation locale s'opère par le biais de plusieurs structures (conseils de villages, conseil local de développement) qui sont les instances où sont discutés les problèmes et proposées les solutions, mais aussi où les agriculteurs peuvent en principe donner leur avis sur les programmes et les projets qui les concernent. Les syndicats de l'UTAP, l'Omda et les cellules du parti (RCD) sont très actifs dans ce domaine. Les administrations régionales qui interviennent en milieu rural sont obligées de bien se coordonner avec les autorités régionales et locales. Les choix arrêtés ne sont pas forcément ceux qui donnent satisfaction à tous les acteurs sociaux. Les rapports de force au sein des différents groupes entrent en ligne de compte dans les décisions à prendre. Le poids du gouverneur, président du conseil régional, a pris beaucoup d'importance dans l'élaboration du plan régional et des divers projets, mais aussi dans leur mise en œuvre et leur suivi. Enfin, les services techniques régionaux ne peuvent plus solliciter le financement des projets qu'après avoir obtenu l'approbation de la région.

Notre zone d'étude est concernée par deux projets (le PGRN rattaché au CRDA de Médenine et le PDAI de Gabès), qui, dans leur stratégie d'intervention, adoptent l'approche participative en vogue dans tous les projets de ce type lancés par le ministère de l'agriculture. Pour exécuter leurs actions, les deux projets ont recours aux MARPP<sup>6</sup>, en prenant comme base les unités socio-territoriales (UST), c'est-à-dire des unités très homogènes dont l'identification est un préalable à la mise en œuvre de cette démarche. Pour chaque UST est constitué un comité de développement (CD). En collaboration avec les animateurs du projet, il s'agit d'engager un processus avec les populations concernées (en principe considérées comme des partenaires et non comme les simples « cibles » d'un projet extérieur) permettant de diagnostiquer leurs problèmes, de proposer des solutions adaptées, puis d'établir un contrat programme annuel. Le PDAI de Gabès n'en est encore qu'à ses débuts.

Le PGRN de Médenine semble avoir donné d'assez bons résultats ; les autorités, les bailleurs de fonds (Banque mondiale, etc.) et le Ministère de l'Agriculture en sont a priori satisfaits. Le PGRN du gouvernorat de Médenine intervient sur environ 116 000 ha (dont plus de 85 % sont des terres privées) auprès de 3 300 familles (18 000 bénéficiaires) pour un coût de 8 MDT s'étalant sur cinq ans (1998-2003). Les objectifs du projet sont : (i) l'amélioration de la gestion des ressources naturelles à travers la conservation et la restauration des terres agricoles et des parcours ; (ii) l'amélioration du niveau de vie des populations rurales et la mise en œuvre de plans de développement participatifs ; (iii) la consolidation de la décentralisation des CRDA en mettant en place une planification communautaire

---

6. Il existe une vaste littérature sur les méthodes actives de recherche et de planification participative (MARPP). Concernant l'application de ces méthodes aux techniques de CES dans le Sud-Est tunisien, on peut se référer au rapport de l'atelier de formation sur « MARPP et DPT appliqués à la CES. Renforcer la participation des paysans au développement ». Programme des techniques traditionnelles de CES en Afrique, phase II, Médenine, 20-29 octobre 1997. IRA – Centre pour le développement des services de coopération d'Amsterdam, 64 p.

pour le développement des zones rurales. Deux questions méritent cependant d'être posées en ce qui concerne cette approche : que sera le devenir des CD après l'achèvement de ces deux projets ? Cette expérience sera-t-elle élargie par le ministère de l'agriculture à ses différents projets ?

Les progrès en matière de décentralisation et déconcentration sont donc importants. Le X<sup>e</sup> plan quadriennal (2002-2006) s'est engagé à poursuivre et à renforcer cette approche. Cependant, il semble difficile de donner des pouvoirs accrus aux régions sans les doter des moyens humains et matériels suffisants. Or, on sait qu'au niveau de l'administration agricole régionale par exemple, le volume d'activités est en déséquilibre avec les moyens disponibles (peu de recrutement et peu d'acquisition de moyens de travail). Ceci est surtout flagrant au niveau des arrondissements CES et de suivi des ressources naturelles du CRDA.

### *2.3.7. Le statu quo des structures foncières*

Après l'époque de la collectivisation, c'est-à-dire depuis 1971, la question des structures foncières et plus particulièrement celle du morcellement des parcelles et des terres de parcours est restée pendant plusieurs années un sujet tabou. Ce n'est que dans les plans de développement que les autorités se sont fixé comme objectif de mieux restructurer le foncier en promulguant des incitations et des encouragements qui se sont avérés très peu efficaces. En 1998, une large consultation au niveau local, régional et national a traité de cette question en profondeur et occasionné de nombreuses propositions. Mais la concrétisation de cette consultation n'a finalement porté que sur la transformation de l'agence de réforme agraire dans les périmètres publics irrigués en agence foncière agricole, dont les activités ont été étendues aux terres cultivées en sec et à tout le pays.

Dans le gouvernorat de Médenine, l'agriculture en sec est dominante comme nous l'avons déjà souligné à plusieurs reprises ; 93 % des exploitations ont une superficie inférieure à 10 ha ; le tiers des exploitants est âgé de plus de 60 ans ; l'exploitation est généralement formée de deux à trois parcelles (enquête sur la structure des exploitations agricoles de 1994-1995). Ainsi, du fait notamment du partage de la propriété (héritage), on risque d'assister au cours des prochaines années à une aggravation du problème du morcellement des exploitations. Dans notre zone d'étude, le problème se posera avec acuité, surtout dans les *jessour* où le risque d'absentéisme et le manque d'entretien de ces espaces n'est pas exclu, avec pour corollaire une aggravation probable du problème de l'érosion hydrique. La délégation de Mareth est également confrontée à ce problème puisque environ 48,5 % des exploitations ont une superficie inférieure à 2 ha. Le morcellement est excessif, surtout dans les anciennes oasis et dans les zones de montagne. Dans les oasis de Mareth I, II et III, environ 44 % des parcelles ont une superficie inférieure à 0,2 ha et 10 % des parcelles ont plus de quatre propriétaires.

Prédominance des petites et moyennes exploitations, morcellement des terres et maintien de plusieurs propriétés dans l'indivision familiale

sont les grands traits qui caractérisent les structures foncières de la Jeffara, comme nous le verrons plus en détail dans la contribution suivante. Ces caractéristiques constituent un handicap non négligeable pour la viabilité des exploitations agricoles. Il n'y a pas eu de véritable politique concernant le remodelage de la structure foncière des exploitations.

## Conclusion

Les politiques menées depuis plus d'un demi-siècle, et notamment celles mises en œuvre au cours de la dernière période, ont ainsi contribué à modifier profondément la paysannerie et les systèmes de production agro-pastoraux. Elles ont aussi permis de proposer aux populations rurales des modes de vie en harmonie avec les grandes tendances nationales, se traduisant par une amélioration incontestable de leurs conditions d'existence. À cela s'ajoute la perspective de mieux faire participer les populations aux différents programmes de développement local, ceci dans un contexte de décentralisation et d'un certain désengagement de l'État. Malgré cet objectif affiché de responsabilisation des acteurs ruraux, ceux-ci demeurent très encadrés par les instances administratives et politiques, qu'elles soient locales ou régionales.

En ce qui concerne le Sud-Est tunisien, les politiques publiques d'appui au développement rural intégré doivent prendre en compte la pluralité des enjeux locaux, alliant le renforcement des secteurs d'activité traditionnels et la création de nouvelles opportunités en termes d'emplois à l'amélioration générale des conditions de vie et la préservation des ressources du milieu naturel. Les enjeux sont multiples et concernent :

- le renforcement des potentialités économiques, qui passe avant tout par la création de nouvelles activités en milieu rural (tourisme « vert », agriculture biologique, artisanat spécialisé, etc.) et par une meilleure intégration des territoires et secteurs d'activité aux zones urbaines, mais aussi par la consolidation des systèmes agro-pastoraux traditionnels ;

- l'amélioration des conditions de vie des populations, qui détermine une politique globale visant à atténuer des disparités territoriales (rural-urbain, mais aussi façade littorale-plaine intérieure) en terme de niveaux de vie ;

- la préservation des ressources naturelles qui entre dans le domaine de la lutte contre la désertification : chantiers de CEC, politique d'économie d'eau, reboisement, mise en défens... ;

- la reconfiguration des rôles attribués à l'État, aux collectivités territoriales et aux populations locales, dans un contexte marqué à la fois par la multiplicité des mesures d'accompagnement mais aussi par une stratégie de désengagement de l'État dans certains secteurs.

Ces enjeux révèlent toute la complexité à concevoir et mettre en œuvre, dans une telle zone, des politiques de développement rural à même de concilier préservation des ressources, équité sociale et essor économique.

# Entre Désertification et Développement

La Jeffara tunisienne

**EDITEURS SCIENTIFIQUES**  
**Didier GENIN**  
**Henri GUILLAUME**  
**Mohamed OUESSAR**

**Azalez OULED BELGACEM**  
**Bruno ROMAGNY**  
**Mongi SGHAÏER**  
**Houcine TAÂMALLAH**



ISBN 9973-19-683-5

© **IRD**, 2006

Institut de recherche pour le développement  
5, impasse Chehrazed - 1004 El Menzah IV

© **Cérès Éditions**, 2006

6, rue Alain Savary - 1002 Tunis

BP 56 Tunis-Belvédère

[www.ceres-editions.com](http://www.ceres-editions.com)

© **IRA**, 2006

Institut des régions arides

Km 22 - Route de Jorf

El Fjé - 4119 Médenine

**ÉDITEURS SCIENTIFIQUES**  
**Didier GENIN**  
**Henri GUILLAUME**  
**Mohamed OUESSAR**

**Azaiez OULED BELGACEM**  
**Bruno ROMAGNY**  
**Mongi SGHAÏER**  
**Houcine TAÂMALLAH**

**Entre**  
**Désertification**  
**et Développement**

**La Jeffara tunisienne**

