Alternatives Rurales(8)
www.alternatives-rurales.org - Avril 2021

Actions de développement proposées par des habitants d'une zone rurale en Tunisie : entre des demandes individuelles et le pari d'actions collectives

Khadija Harbaoui [1], Ezzdine Hamrouni [1], Hassen Ouilhezi [1], Zoubair Aouadi [2], Nicolas Faysse [3,4], Nadhira Benaissa [4], Safouane Mouelhi [5], Sihem Jebari [5], Houssem Braiki [6], Sylvie Morardet [7], Soumaya Younsi [4], Guillaume Lestrelin [8,4], Emeline Hassenforder [3,4], Crystèle Leauthaud [3], Xavier Augusseau [8], Jean-Yves Jamin [3], Julien Burte [3]

[1] Commissariat Régional au Développement Agricole du Kef, [2] Agence Foncière Agricole du Kef, [3] Cirad, UMR G-Eau, [4] INAT, [5] INRGREF, [6] Accord, [7] INRAE, [8] Cirad, UMR Tetis. Contact : khadijaharbaoui@yahoo.fr

Résumé

En Tunisie, des politiques récentes cherchent à mettre en place une participation effective des populations rurales à la formulation de plans territoriaux de développement intégrant des dimensions économiques, sociales et environnementales. Le programme PACTE expérimente une démarche pilote pour mettre en œuvre cette participation dans six zones rurales, grâce à la constitution de comités de territoire. Pour préparer le travail de chaque comité, des habitants ont participé à la réalisation d'un diagnostic de leur territoire pour identifier les principaux enjeux de développement. Ensuite, ils ont formulé des propositions d'action pour répondre à ces enjeux, verbalement lors d'ateliers et, en dehors des ateliers, en utilisant des fiches mises à leur disposition puis collectées. L'article analyse les actions proposées par des habitants d'une zone d'intervention située dans le gouvernorat du Kef. L'analyse porte sur : i) les finalités de ces actions, à savoir dans quelle mesure ces actions répondent aux enjeux identifiés ; et 2) les caractéristiques de ces actions, notamment leur dimension individuelle ou collective et leur degré d'innovation. L'analyse est basée sur les comptes rendus des ateliers, les fiches de propositions d'actions collectées, et des entretiens auprès de membres d'institutions publiques de développement. Les actions proposées par les habitants couvrent l'essentiel des enjeux identifiés au cours des ateliers. Parmi les fiches remplies, ces habitants donnent la priorité à des actions individuelles et génératrices de revenu et, en particulier, à des activités qu'ils pratiquent déjà. Lors des ateliers, les participants ont envisagé des actions plus diverses, parfois innovantes, et plus souvent de nature collective. L'analyse proposée ici a permis d'identifier des opportunités pour la production de connaissances communes entre les futurs membres des comités de territoire, et entre eux et les membres des institutions publiques de développement. Le projet PACTE constitue une expérience innovante de mise en œuvre d'une démarche participative à grande échelle pour le diagnostic territorial et la formulation de proposition d'action en zone rurale au Maghreb. La réflexion sur les méthodes et moyens à utiliser pour permettre cette participation est un chantier sur lequel il sera important de continuer à avancer dans les années à venir.

Mots clés : actions de développement, démarche participative, planification territoriale, Tunisie

Introduction

Les approches participatives pour le développement rural et agricole ont été promues en Tunisie depuis les années 1980. Cependant, durant de nombreuses années, la pratique a en fait été de promouvoir des cadres institutionnels dont les objectifs et le fonctionnement étaient avant tout fixés par l'État. Ce fut notamment le cas des Groupements de développement agricole - GDA (Canesse, 2011). Depuis la Révolution de 2011, les acteurs du développement rural et agricole en Tunisie mettent en avant l'objectif d'associer la population de façon effective aux prises de décision (Goehrs, 2017).

C'est notamment le cas du ministère de l'Agriculture, des Ressources Hydrauliques et de la Pêche, dans le cadre de la nouvelle stratégie d'aménagement et de conservation des terres agricoles définie par la DGACTA[18] (DGACTA, 2017). Cette stratégie se propose d'associer les populations rurales à l'élaboration de plans de développement.

Il existe au Maghreb de nombreuses expériences de conception participative de plans ou projets de développement. Cependant, ces expériences sont souvent : 1) soit conduites autour d'une ou plusieurs thématiques préidentifiées, par exemple par les bailleurs de fond (El Jihad, 2010) ; 2) soit concernent des collectifs de petite taille (Sellika et al., 2016) ; 3) soit sont mises en œuvre en collaboration avec des organisations intermédiaires préexistantes et jouant un rôle de représentation des populations locales (Khaloun, 2013).

La conception des plans de développement telle que prévue par la DGACTA nécessite d'innover par rapport à ces expériences : 1) il s'agit de ne pas présupposer de thématique mais de donner un rôle central aux enjeux définis par les habitants et à leurs propositions d'actions ; il s'agit de pouvoir toucher des zones relativement larges ; il s'agit enfin de commencer avant tout dans des zones rurales très pauvres, dans lesquelles il manque en général des organisations intermédiaires reconnues par les habitants comme légitimes pour les représenter.

Le programme PACTE [19], piloté par le ministère de l'Agriculture, des Ressources Hydrauliques et de la Pêche, se propose de développer et tester une démarche pour faire face à ces défis. Il expérimente une méthode innovante pour permettre une participation de l'ensemble des habitants de zones rurales à la formulation de plans de développement. Cette participation est entendue en termes de possibilité pour les habitants de présenter leurs idées mais aussi, à travers l'élection de membres de comités de territoire, de pouvoir influencer les décisions prises sur le contenu des futurs plans de développement.

De nombreuses analyses de ce type de dispositif participatif ont porté sur les conditions de la participation. Cependant, le potentiel des dispositifs participatifs peut également être analysé à l'aune des idées que la participation permet d'obtenir : en l'occurrence, quelles sont les propositions d'actions que les habitants formulent dans un dispositif cherchant à faire participer de façon large les habitants à la formulation d'action?

Différents travaux ont porté sur le résultat de ce type de dispositif participatif. Darré (2006) énonce qu'un accompagnement méthodologique adéquat permet une formulation des problèmes, et favorise l'émergence de solutions, souvent innovantes et collectives, permettant de résoudre ces

[18] Direction générale de l'aménagement et de la conservation des terres agricoles

[19] Programme d'adaptation au changement climatique des territoires ruraux de Tunisie

problèmes. Cependant, certaines études ont montré que ces processus peuvent conduire à mettre en avant une logique d'adaptation à court terme plutôt qu'une résolution des problèmes sur le long terme (Bennett et al., 2016 ; Butler et al., 2016 ; Bourgeois et al., 2017.).

L'article se propose d'analyser les actions proposées par les habitants de la zone du Kef, une des six zones d'intervention du programme PACTE. Cette analyse répond à deux questions principales :

- Dans quelle mesure ces actions, proposent-elles des réponses aux enjeux que les habitants et d'autres acteurs identifient comme importants, et dans quelle mesure cherchent-elles à résoudre les problèmes ou à s'adapter aux contraintes présentes ?
- Dans quelle mesure ces réponses proposées sont-elles innovantes par rapport au contexte local, et dans quelle mesure les habitants les envisagent-ils de façon individuelle ou collective ?

Méthode

Programme PACTE

Sur chacune des six zones d'intervention du programme, des agents de l'administration ont été formés à l'approche participative concertée afin de jouer le rôle de facilitateur et d'accompagner les acteurs locaux à la mise en place d'un comité de territoire. Cette instance se composera de représentants des habitants, des autorités locales, de la société civile et du secteur privé. Ce comité sera en charge de la conception et du suivi-évaluation d'un plan de développement, ainsi que de l'animation du dialogue avec les citoyens (Noury et al., 2017).

Le programme PACTE inclut un budget pour la mise en œuvre de ces six plans territoriaux de développement. Le comité de territoire va veiller à la mise en œuvre des actions financées par le programme PACTE et cherchera aussi d'autres financements à l'échelle régionale dans le cadre de la décentralisation.

Les six zones choisies pour tester la démarche du programme PACTE sont situées dans les gouvernorats du Kef, de Siliana, de Bizerte, de Kairouan et de Sidi Bouzid. Ces zones ont été sélectionnées car se trouvant parmi les plus vulnérables du pays, en termes d'environnement (notamment l'érosion), de fragilité des activités économiques (due en particulier aux risques de sécheresse), et de pauvreté (méthode de sélection décrite dans IRAM-BICHE, 2015).

Les premières étapes du programme PACTE ont été principalement menées par des personnels du Commissariat régional au développement agricole (CRDA) du Kef, de l'Agence foncière agricole du Kef, des chercheurs d'instituts tunisiens (INAT, INRGREF) et d'instituts français (INRAE, Cirad), et un bureau d'étude (Lisode), avec un appui de la DGACTA. Les auteurs du présent article ont mis en œuvre ou accompagné la démarche décrite ici dans la zone d'intervention du Kef. L'analyse s'inscrit ainsi dans une démarche de réflexion des auteurs sur leurs pratiques dans le cadre de la mise en œuvre du programme PACTE.

Zone d'intervention du programme PACTE au Kef

La zone d'intervention du programme PACTE dans le gouvernorat du Kef se situe au niveau

des secteurs [20] d'El Ksour et Ain Fdhil, appartenant à la délégation d'El Ksour (Figure 1). En 2012, l'Indice de développement régional de cette délégation était évalué à 0,171, la plaçant au 212ème rang des 264 délégations de la Tunisie (GIZ, 2016 ; Boussida et al., 2018).

La zone d'intervention du programme PACTE, constituée d'un relief essentiellement collinaire (entre 500m et 830m d'altitude), s'étend sur une superficie de 21 260 ha, dont 5 300 ha de forêts, garrigues et maquis, 2 700 ha de parcours naturels, et 12 600 ha de terres agricoles en cultures annuelles (DGACTA, 2015). La pluviométrie y est de l'ordre de 430 mm par an. Selon les statistiques nationales (Institut national de la statistique, 2004 et 2014), entre 2004 et 2014, le nombre d'habitants est resté stable dans le secteur d'El Ksour (partie sud-ouest de la zone d'intervention, Figure 1) mais a en revanche diminué fortement, de 15%, dans le secteur d'Ain Fdhil (partie nord-est de la zone).

Dans le cadre du programme PACTE, la zone d'intervention a été divisée en 12 territoires de vie (Figure 1). Un territoire de vie est défini comme un « territoire au sein duquel une population donnée : (i) entretient des relations sociales soutenues, (ii) mène ses activités économiques au quotidien, (iii) partage un enjeu commun de gestion d'une ressource naturelle déterminée, et/ou est organisée en groupement, association ou organisation professionnelle » (DGACTA, 2016).

Le territoire de vie est une échelle très locale, plus petite que l'unité territoriale dénommée « secteur ». Il englobe un ou plusieurs villages. Le nombre de ménages par territoire de vie varie dans la zone d'étude du Kef entre une vingtaine et une cinquantaine. La superficie de ces territoires de vie varie entre 200 et 2000 ha.

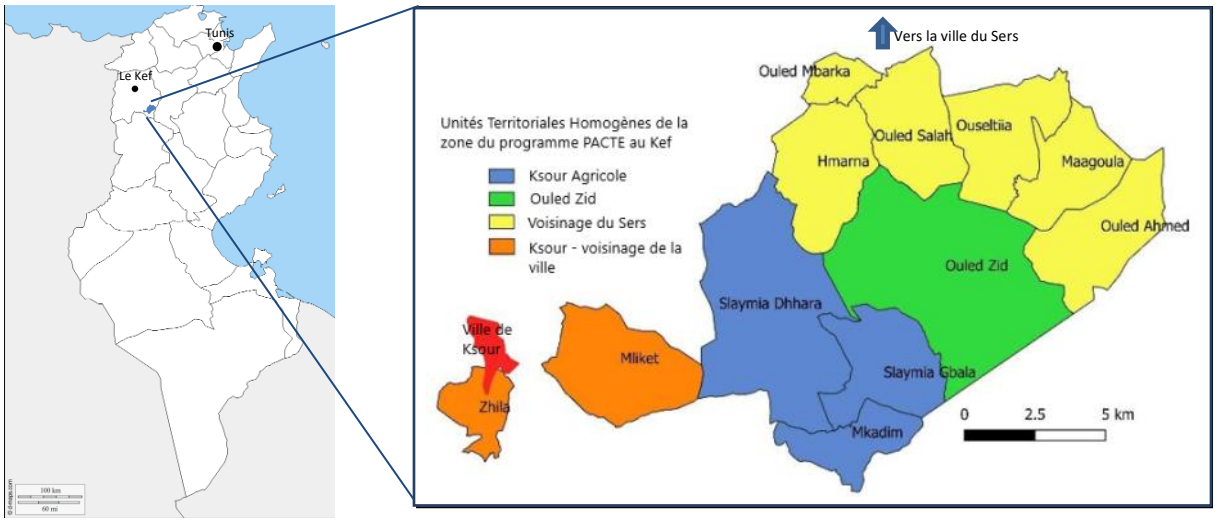


Figure 1. Zone du programme PACTE dans le gouvernorat du Kef (élaboration : K. Omrani, E. Hamrouni, H. Ouilhezi, Z. Aouadi et K. Harbaoui)

[20] Le découpage administratif en Tunisie est organisé en 24 gouvernorats, 264 délégations et 2073 secteurs (ou imadas).

Ces 12 territoires de vie ont été ensuite regroupés en quatre unités territoriales homogènes (Figure 1). Cette homogénéité est définie sur la base des caractéristiques naturelles, des infrastructures et de l'intensité des interactions entre habitants des différents territoires de vie. Au Kef, les critères retenus pour définir ces unités territoriales homogènes ont été : 1) le centre urbain où vont les habitants, ce qui détermine notamment l'accès au marché (pour les agriculteurs) et aux services de base (santé, éducation, etc.) ; 2) la situation d'enclavement, et 3) la disponibilité des ressources (eau, sol, forêt et pâturages).

Réalisation d'un diagnostic et collecte de propositions des acteurs

Le diagnostic et la collecte de propositions des acteurs ont eu lieu lors des premières étapes du programme PACTE qui va se poursuivre en 2021 avec la mise en place des comités de territoire et la formulation de plans de développement territorial (Figure 2). Un diagnostic de la zone d'intervention a démarré en novembre 2018, sur la base de 250 entretiens individuels, pour identifier les principaux enjeux des territoires. Puis différentes activités ont été menées pour compléter ce diagnostic : une première série de 14 ateliers (au moins un par territoire de vie), des travaux d'étudiants et des entretiens menés avec des personnels du CRDA du Kef. Sur la base de ces activités, un modèle des dynamiques territoriales a été élaboré pour chaque unité territoriale homogène. Il s'agit d'un schéma présentant les principaux liens entre, d'une part, des éléments de contexte (environnemental, socioéconomique, politiques publiques) et, d'autre part, les principaux changements de mode de production agricole et de mode de vie des habitants. Ces modèles ont permis d'identifier trois ou quatre enjeux de développement majeurs dans chaque unité territoriale homogène (Figure 3).

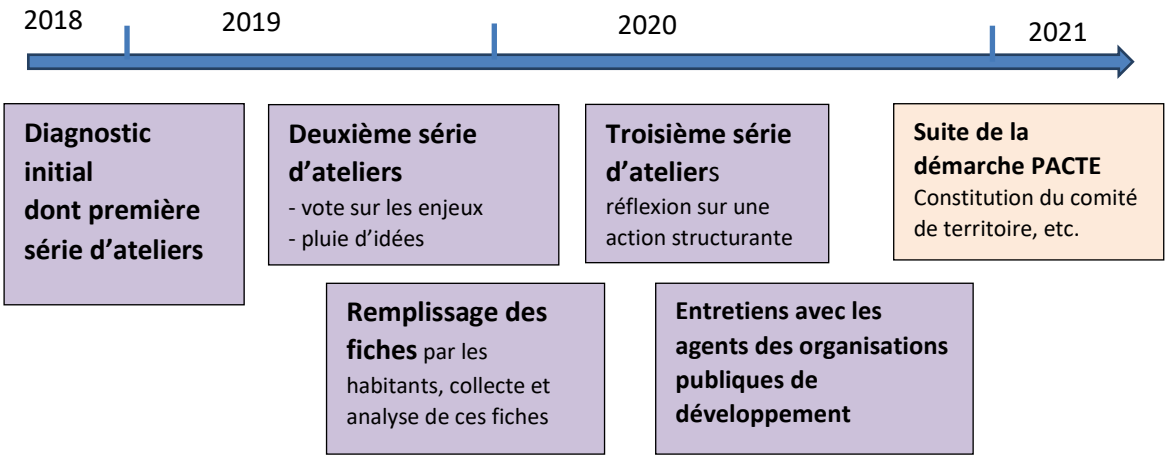


Figure 2. Démarche pour le diagnostic et le recueil de propositions d'action

Une deuxième série de 12 ateliers a été organisée entre octobre 2019 et janvier 2020, (un par territoire de vie). Durant ces ateliers, le modèle des dynamiques territoriales de l'unité territoriale homogène concernée a d'abord été présenté et discuté. Puis, les participants ont été invités à voter sur l'importance des enjeux identifiés comme majeurs pour leur territoire de vie (Photo 1). Afin de prioriser les enjeux, chaque personne a été appelée à distribuer de

façon anonyme deux points sur un ou deux enjeux qu'elle considérait comme prioritaire (soit en attribuant deux points à un enjeu, soit en attribuant un point à un enjeu et un point à un autre enjeu).

Photo 1. Vote sur les enjeux

Puis, les participants ont été invités à faire des propositions d'actions à mettre en place sur leur territoire, durant une session de « pluie d'idées », c'est-à-dire que chaque participant inscrivait une ou plusieurs propositions d'actions sur des fiches cartonnées, qui ont ensuite été affichées puis regroupées par thématique.

Ensuite, des fiches de proposition d'action ont été distribuées aux participants, sur lesquelles ces derniers pouvaient indiquer des actions, individuelles ou collectives, qu'ils souhaitaient voir réalisées dans le cadre du programme (Photo 2). L'objectif de cette activité était de collecter les propositions de l'ensemble des habitants, dans leur diversité.

Des fiches ont ainsi été laissées dans des points relais dans les douars, de façon notamment à ce que les habitants n'ayant pas participé aux ateliers puissent, individuellement ou collectivement, eux aussi faire des propositions d'action. Au total, 2192 fiches de proposition d'action ont été collectées durant les deux mois suivants.

① برنامج التأقلم مع التغيرات المناخية بالمناطق الهشة PACTE

-المقترح-

تعمير هذه المطوية هو فرصة لتقديم تصوركم ومقترحاتكم التي ستساهم في تنمية منطقتكم وتحسين ظروف العيش.

هذه المقترحات سوف تدرس من قبل المختصين واللجنة المحلية للنظر في إمكانية ادراجها ضمن مخطط التنمية.

الاتصال ب(الاسم/اللقب): عز الدين حمروني | رقم الهاتف: 22 412 434

التاريخ: 2019/12/13 المكان: أولاد مباركة

صاحب الاقتراح (الاسم/ اللقب): محسن مباركي

العمر: 57 الجنس: ذكر ☑ أنثى ☐

الصفة: مقيم ☒ اللجنة المحلية ☐ الإدارة ☐ المختصين ☐

قام بتعمير هذه المطوية (الاسم / اللقب): محسن مباركي

الهاتف: 95 71 19 05

المقترح*	غراسة أشجار زيتون
كيف؟ ولماذا؟*	غراسة مائة شجرة زيتون على مساحة هكتار واحد وهو من نوع الزيتة البيضاء الصالحة لزراعتنا.
أين؟	أولاد مباركة
المنتفعين	عائلة منجي مباركي
الأطراف المساهمة في التنفيذ	المشروع PACTE
مساهمتي في المقترح	الصيانة والعناية.

تاريخ تعمير المطوية: ..... منطقة التدخل: عين فضل، القصور.

المعرف: EK-3177

② جزء اختياري من المطوية يتم تعميره بالاستعانة بالمكلف بدعم التنمية الريفية

المقترح	غراسة أشجار الزيتون
مقترحات متكاملة	الري/
مقترحات متضاربة	
المخاوف والاشكاليات المتوقعة /اسئلة	نوعية الحرث التي قد لا تتماشى وكريتة المنطقة؟

ماهي الموارد التي نحتاجها لتنفيذ هذا المقترح (طبيعية، دعم اجتماعي، يد عاملة، تراخيص...)؟

التمويل

ماهي التأثيرات المنتظرة لهذا المقترح؟

الموارد الطبيعية	
المداخيل	تحسين ظروف المعيشة
مواطن الشغل	أنا وعائلتي
تنظيم المنتفعين	

خانة خاصة بالإدارة:

Photo 2. Exemple de fiche de proposition d'action remplie (proposition de plantation d'oliviers)

Une troisième série de 12 ateliers (un par territoire de vie) a eu lieu de février à septembre 2020 (11 d'entre eux ont eu lieu avant le confinement qui a débuté en mars 2020). Un bilan des actions proposées par territoire de vie a d'abord été présenté (Photo 3). Puis, les facilitateurs ont amené les participants à définir ensemble ce que pourrait être une action collective structurante du territoire. Une action structurante est ici définie comme une action : i) qui répond à un enjeu majeur du territoire en cherchant à résoudre les contraintes existantes, ii) qui nécessite un ensemble d'actions spécifiques pour résoudre différentes contraintes, et iii) qui bénéficiera à un nombre significatif d'habitants dans le territoire concerné. Le terme « significatif » ne renvoie pas ici à une proportion spécifique du nombre d'habitants ; ce sont les participants aux ateliers qui décident si l'action discutée touche un grand nombre d'habitants.

Les participants ont réfléchi ensemble aux différentes actions spécifiques qui pourraient composer l'action structurante choisie. L'objectif de cette réflexion était d'amener les participants à une réflexion collective pour identifier des actions permettant des changements majeurs, grâce par exemple au développement de filières agricoles.

Finalement, entre juillet et septembre 2020, des entretiens ont été réalisés auprès de 11 agents d'institutions publiques de développement. Un objectif était de discuter les actions proposées par les participants avec des personnes ayant une vision de l'ensemble des problématiques du gouvernorat et une expertise technique spécifique. Un autre objectif était d'identifier dans quelle mesure une autre lecture du contexte de la zone du programme PACTE au Kef pouvait être faite, conduisant éventuellement à proposer d'autres actions. Les agents interrogés étaient des personnels des institutions de développement agricole du Kef (CRDA et Office de l'Élevage et des Pâturages). Durant ces entretiens, les personnes ont présenté leur analyse de la zone d'intervention et les actions qu'ils considèrent comme pertinentes pour cette zone.

Le suivi des activités du programme PACTE et cette analyse ont été réalisés par les agents du projet eux-mêmes, grâce à des observateurs, des enregistrements de réunion, et le dépouillement des fiches de proposition d'action.

La participation en chiffres

La zone comptait en 2014 environ 390 familles, soit approximativement 2000 personnes (IRAM-BICHE, 2015). La deuxième série d'ateliers a réuni 475 participants, soit un quart de la population totale, et le nombre de participants était équivalent lors de la troisième série d'ateliers.

Lorsque des ateliers sont menés en zone rurale en Tunisie, les femmes sont en général peu présentes. Une attention particulière a donc été portée à les inviter spécifiquement. De plus, les hommes ont été incités à venir avec leurs épouses. Au final, les femmes ont représenté 34% des participants aux ateliers de la seconde série.

Les fiches de proposition d'action provenant d'un même territoire de vie et portant sur le même objet (par exemple portant sur l'élevage bovin) ont été regroupées lors de l'analyse et, de ce fait, il n'a pas été possible de savoir combien de personnes différentes avaient remplies les fiches ni quel pourcentage de la population avait contribué à faire des propositions.

Photo 3. Présentation des actions proposées dans les fiches remplies au niveau d'un territoire de vie

Résultats

Diagnostic initial

Lors des ateliers de restitution, les participants ont validé le diagnostic initial, notamment les dynamiques en cours et les contraintes affectant leur territoire. Les habitants de la zone vivent dans des douars ne rassemblant souvent qu'une dizaine de familles. Les routes d'accès à ces douars sont parfois de mauvaise qualité et le transport collectif pour que les habitants puissent se déplacer jusqu'aux deux villes limitrophes de Ksour et du Sers (Figure 1) est peu développé. Les services publics sont rares ou absents (école, centre de santé, etc.).

Les revenus des ménages dans la zone d'intervention sont en grande partie tirés des activités agricoles qui sont principalement la céréaliculture pluviale (surtout l'orge et l'avoine) et l'élevage ovin (essentiellement en parcours avec aussi quelques activités d'engraissement). Le manque d'eau et le statut foncier fragile (la majorité des terres sont en indivision et sans titre foncier) limitent l'investissement sur le long terme. Ceci explique le fait que l'arboriculture (représentée surtout par l'oléiculture) est peu présente. Le labour sur des terres en pente et le surpâturage ont facilité l'érosion. En réponse, l'État a construit à quelques endroits des ouvrages de Conservation des eaux et des sols (CES).

D'autres activités agricoles existent, de façon moins importante. Certains agriculteurs ont accès à l'eau d'irrigation (à partir de sources, petits oueds ou forages, pour une superficie totale d'environ 60 ha pour toute la zone), et développent du maraîchage, des cultures fourragères ou de l'arboriculture irriguée. De plus, la zone connaît un essor de l'élevage bovin (lait et viande). Emergeant il y a une quinzaine d'années puis en crise, cet élevage recommence à se développer depuis quelques années suite à l'organisation de nouveaux circuits de collecte du lait. Cet élevage est mené dans la plupart des exploitations en pâturage pluvial, ce qui conduit les éleveurs à acheter une part importante de l'alimentation des bovins durant certaines périodes de l'année.

La Figure 3 présente un exemple de modèle des dynamiques territoriales, élaboré pour l'unité territoriale homogène « voisinage du Sers », dans la partie nord de la zone d'intervention. Les grands changements de pratiques agricoles sont liés à des changements

environnementaux (érosion, sécheresse), et les quelques politiques publiques (aménagement de CES, délivrance de titres fonciers) n'ont bénéficié qu'à une minorité d'agriculteurs.

Il n'y a pas d'organisation professionnelle agricole fonctionnelle sur la zone. Six GDA ont été créés depuis les années 2000. Trois GDA gèrent l'eau potable et sont encore fonctionnels. Les trois autres ont cessé de fonctionner : un GDA d'irrigation et un GDA forestier pour cause de mauvaise gestion, et un GDA d'irrigation pour cause de colmatage par ensablement du réservoir d'un barrage (DGACTA, 2015). Il n'y a pas d'association de développement ou de la société civile créées et fonctionnant spécifiquement sur la zone.

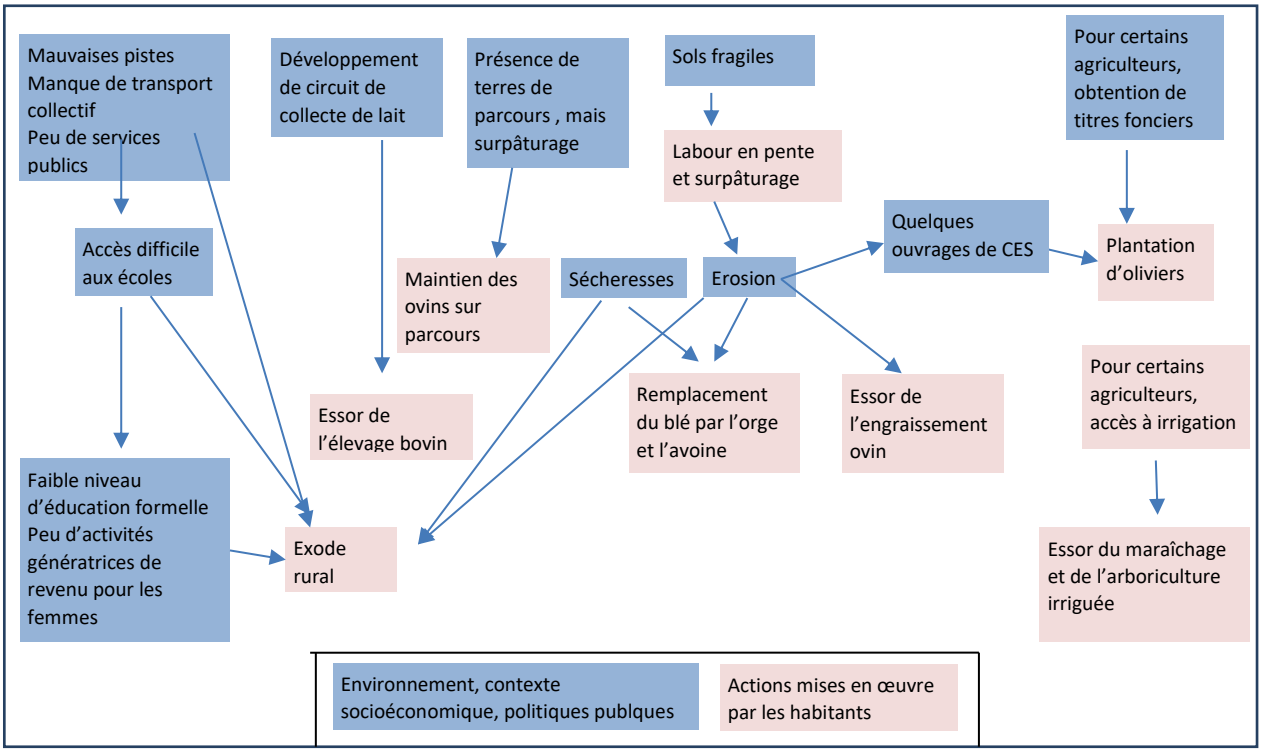


Figure 3. Modèle des dynamiques territoriales pour l'unité territoriale « voisinage du Sers »

Hiérarchisation des enjeux de développement et actions proposées

Hiérarchisation des enjeux et pluie d'idées

La Figure 4 présente les priorités exprimées par les participants aux ateliers en termes d'enjeux de développement, calculées sur la base des pourcentages de votes exprimés lors de la deuxième série d'ateliers. Six enjeux émergent : d'abord l'amélioration des revenus, puis, de façon bien moindre, le désenclavement, la sécurisation du foncier, la lutte contre l'érosion, la lutte contre l'exode rural, et l'autonomisation des femmes. Lors des sessions de « pluies d'idées », les participants ont proposé des actions correspondant à ces différents enjeux, notamment en termes d'infrastructures (par exemple la construction d'une école), de lutte contre l'érosion (par exemple, la construction de banquettes « mécaniques ») ou de développement d'activités génératrices de revenu pour les femmes (par exemple, élevage de lapins ou de volailles).

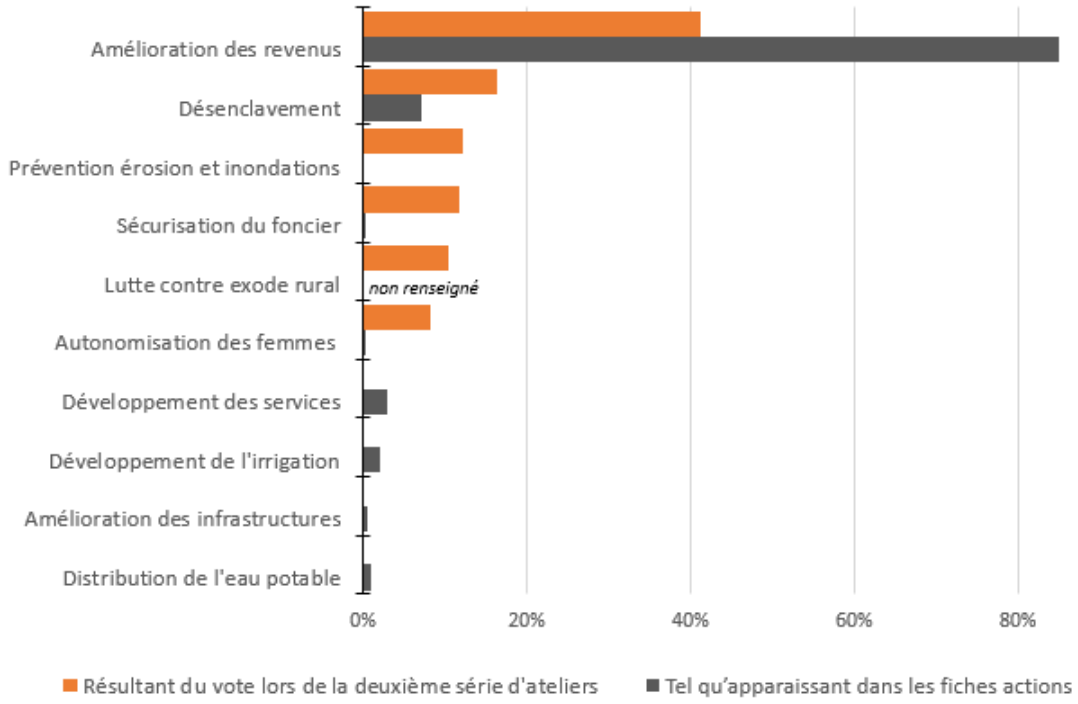


Figure 4. Priorités indiquées par les participants aux ateliers en termes d'enjeu de développement

Analyse des fiches collectées

Sur l'ensemble des fiches collectées, 80% sont des actions génératrices de revenu (voir l'exemple d'une demande de plantation d'oliviers sur la Photo 2). Les habitants qui ont rempli des fiches ont surtout exprimé des demandes concernant l'élevage (ovin et bovin, et, dans une moindre mesure, caprin). Ces demandes représentent 76% du total des propositions. Elles sont souvent formulées de façon très générale (par exemple « développer l'élevage bovin »), même si certaines fiches sont plus précises (souvent concernant la distribution de vaches, et par exemple, pour quelques-unes, la construction d'un centre de collecte de lait). D'autres demandes d'actions génératrices de revenu concernent par exemple l'arboriculture ou l'apiculture. Hors actions génératrices de revenu, les propositions faites ont trait au désenclavement (par exemple, construction de pistes), à l'accès à l'eau (par exemple, construction de forages pour l'irrigation ou l'eau potable) ou le développement de services (par exemple, mise en place d'un transport public).

La Figure 4 montre aussi les priorités exprimées par les habitants ayant rempli des fiches, en affectant chacune des actions proposées dans les fiches à un enjeu (l'enjeu « lutte contre l'exode rural » englobant d'autres enjeux, aucune action n'a été affectée à cet enjeu). Cette figure montre que des enjeux qui ont récolté des votes lors des ateliers n'ont pas (ou peu) fait l'objet de propositions d'action (par exemple, sécurisation du foncier, autonomisation des femmes, prévention contre l'érosion).

Réflexion autour des actions structurantes

Les actions structurantes discutées lors de la troisième série d'ateliers ont eu trait principalement au développement de l'élevage ovin et bovin et au renforcement de la filière d'huile d'olive. Les participants ont facilement identifié un ensemble d'actions spécifiques qui pourraient composer chaque action

structurante identifiée. Par exemple, les participants d'un atelier ont considéré que le développement de l'élevage bovin nécessitait : de meilleures pistes pour faciliter la collecte du lait, des forages pour augmenter les zones de production de fourrage, de meilleurs hangars pour les fourrages et de meilleures étables, des points de vente d'aliments du bétail, la création de centres de collecte de lait, et des formations sur les pratiques d'élevage.

Point de vue des agents de développement

Les agents des services de développement interrogés ont exprimé leur accord avec le diagnostic tel que formulé par les participants durant les ateliers. Ils ont considéré que les propositions des habitants – hors actions génératrices de revenu – étaient pertinentes. Pour ce qui est des actions génératrices de revenu (de loin les plus nombreuses dans les fiches proposées), les agents de développement ont appelé à des actions avant tout structurelles (renforcement des capacités des habitants pour des activités génératrices de revenu, développement de l'action collective, renforcement des filières).

En ce qui concerne l'élevage bovin, les spécialistes en élevage se sont interrogés sur la pertinence de développer un élevage laitier dans une zone essentiellement pluviale, où les agriculteurs sont obligés d'acheter une part non négligeable de l'alimentation sous forme de concentré, ce qui a un impact fort sur la rentabilité et la vulnérabilité de cette activité. Cette réserve étant faite, ils ont proposé des actions telles que le semis de plantes fourragères adaptées au contexte local. Les agents des institutions de développement ont indiqué d'autres cultures possibles qui n'ont pas ou très rarement été mentionnées par les participants aux ateliers, telles que l'amandier (en pluvial) ou le maraîchage (en irrigué).

Les agents des services de développement ont en général été en capacité de citer des zones de caractéristiques semblables où ces activités agricoles réussissent, et des exemples d'action collective pour la mise en œuvre de ces activités (notamment sous forme de GDA ou de Société mutuelle de services agricoles).

Comparaison entre les actions proposées dans les fiches et lors des ateliers

Différences en termes d'enjeux priorisés

Plusieurs raisons peuvent expliquer pourquoi les habitants n'ont pas exprimé dans les fiches de propositions d'action les mêmes priorités que celles ressorties lors des votes des enjeux. D'abord, lors du remplissage des fiches, ce sont les préoccupations majeures de la vie quotidienne, comme le manque de revenus, qui ont été mises en avant. Les propositions d'action génératrice de revenu expriment cette préoccupation, vécue comme une contrainte, mais aussi l'identification d'opportunités. Ainsi, il y a dans la zone un essor de l'élevage bovin, et des habitants cherchent à acquérir des vaches pour se lancer dans cette activité. Ensuite, certains habitants nous ont expliqué que c'est à l'État de gérer les infrastructures collectives, et donc qu'ils préféraient mettre en avant une activité génératrice de revenu dans les fiches qu'ils ont remplies.

Différences en termes de degré d'innovation et de rôle du collectif

La Figure 5 propose une catégorisation des actions proposées dans les fiches et lors des ateliers. Cette catégorisation est faite selon deux axes : l'axe horizontal distingue des actions pour le bénéfice d'individus de celles bénéficiant à des collectifs ; l'axe vertical représente le degré d'innovation de ces actions par rapport aux activités actuellement présentes dans la zone d'intervention. Dans ce schéma, la taille de chaque catégorie d'action reflète son importance relative, soit en termes

de nombre de fiches remplies, soit, pour ce qui concerne les ateliers, en termes de fiches cartonnées remplies lors des « pluies d'idées » lors de la troisième série d'ateliers. Un exemple d'action est donné pour chaque catégorie.

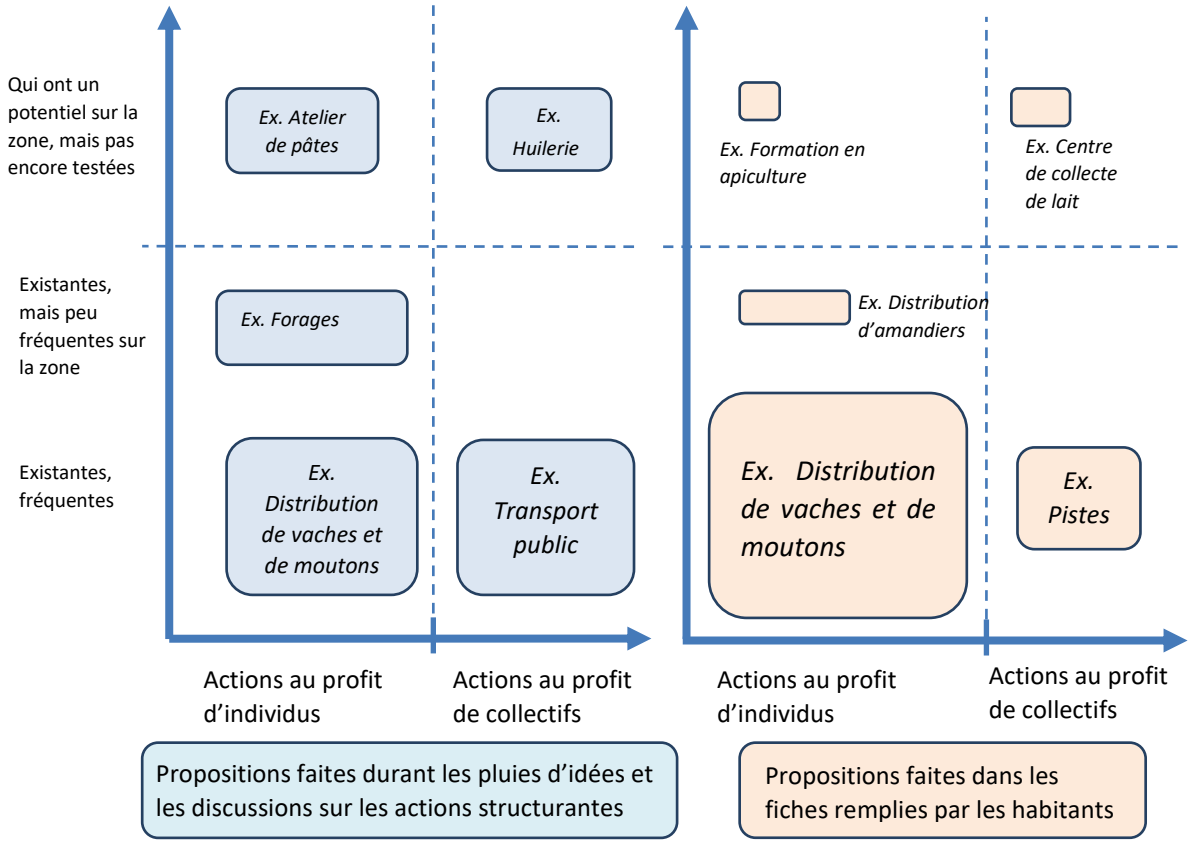


Figure 5. Répartition des actions proposées par les habitants selon leur degré d'innovation et selon leur dimension individuelle ou collective

Dans les fiches de proposition d'action, les habitants ont essentiellement énoncé des actions individuelles. Différentes raisons peuvent, là aussi, être avancées pour expliquer la différence avec ce qui est ressorti des ateliers. D'abord, des habitants ont pensé que le fait de remplir une fiche permettrait d'obtenir quelque chose à titre individuel (par exemple un mouton ou une vache). Certains avaient en tête un projet de développement mis en œuvre dans l'unité de territoire homogène « voisinage du Sers » dans les années 1990, qui avait distribué des vaches à des habitants.

Cette perception a probablement été renforcée par le fait que les animateurs demandaient aux participants de s'enregistrer individuellement lorsqu'ils participaient aux ateliers. Cet enregistrement, accompagné de la délivrance d'une « carte de participant », avait pour but de suivre qui participe aux ateliers mais n'a pas toujours été compris comme tel par les participants (en témoigne le fait que certains participants ont demandé à ce que des membres de leur famille soient enregistrés alors qu'ils n'avaient pas participé aux ateliers). C'est cette logique qui explique aussi que, dans un territoire de vie incluant 33 ménages, 274 fiches ont été remplies.

Ensuite, de nombreuses fiches ont été remplies de façon individuelle, ce qui n'a pas permis une réflexion collective sur la pertinence d'actions autour d'enjeux qui requièrent des investissements au bénéfice d'un ensemble d'habitants (par exemple, la lutte contre l'érosion). De plus, les habitants qui ont rempli des fiches ont mentionné avant tout des actions génératrices de revenu qu'ils connaissent et/ou qu'ils estiment maîtriser, telles que l'élevage ovin ou bovin.

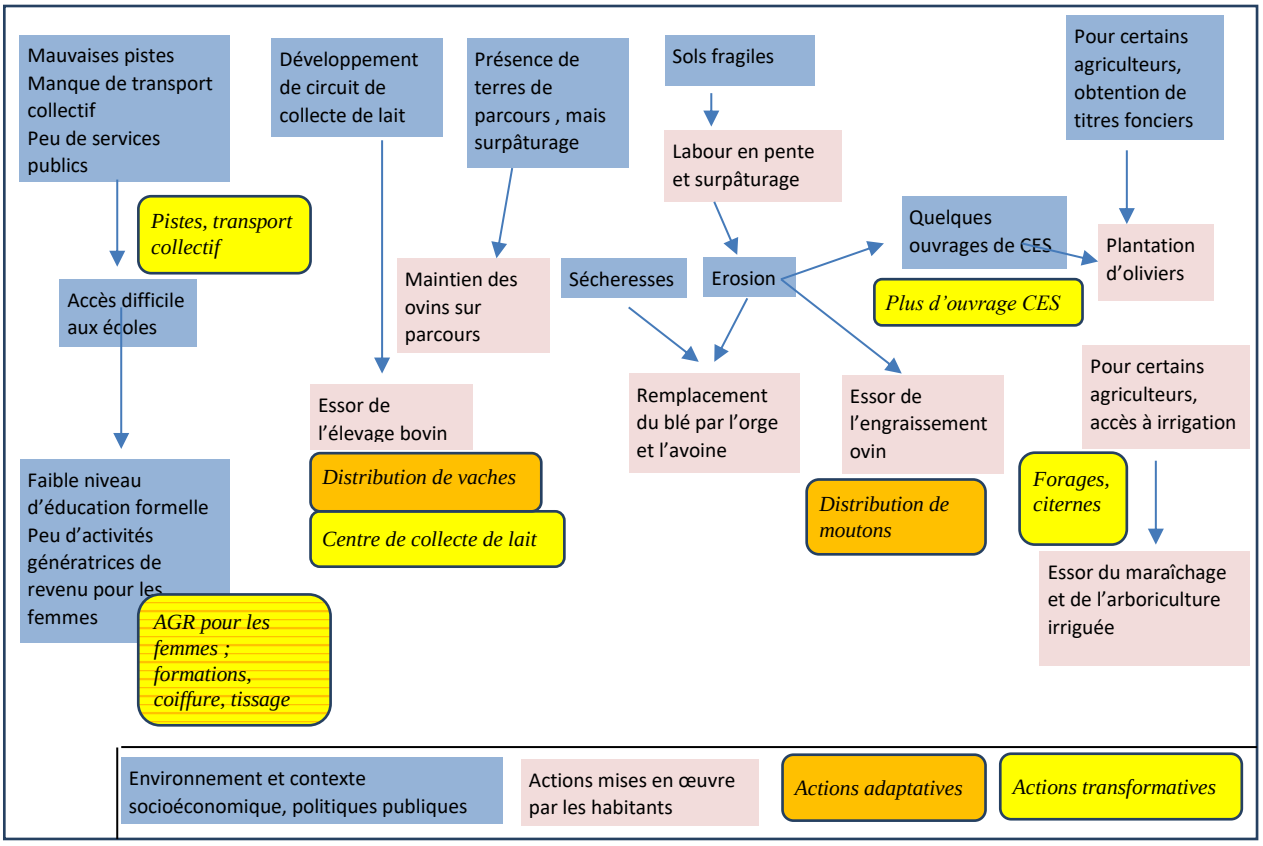
Dans chaque territoire de vie, les habitants qui ont rempli des fiches ou ont participé aux ateliers ont mentionné quelques actions innovantes (Figure 5). Il s'agit par exemple d'un atelier de couture et de fabrication d'articles en laine, d'un centre d'hébergement et d'un camping, d'un atelier de production de pâtes, ou de la construction d'une maison de la culture.

Actions adaptatives et actions transformatives

Les actions proposées lors des ateliers et dans les fiches peuvent être classées en deux groupes. Le premier groupe concerne des actions proposées dans le cadre d'une logique d'adaptation aux contraintes qui pèsent sur les habitants. On peut parler d'actions « adaptives » ou « incrémentales » (Butler et al., 2016). Ces actions produisent souvent des bénéfices à court terme et peu risqués car elles s'intègrent au mode de vie et de production agricole des habitants. Le deuxième groupe rassemble des actions qui cherchent à résoudre ces contraintes, par exemple en modifiant l'environnement dans lequel évoluent les habitants. C'est par exemple le cas de la création d'un centre de collecte de lait, qui permet de mieux gérer les conditions de vente du lait. Ces actions, qui cherchent à améliorer structurellement et durablement les conditions de vie des habitants, peuvent être qualifiées de « transformatives » (Butler et al., 2016).

Bien sûr, la limite entre les deux groupes n'est pas tranchée : la création d'une activité génératrice de revenu pour des femmes peut être considérée comme ayant des aspects adaptatifs (adaptation aux contraintes de production et de commercialisation dans la zone) et transformatifs (notamment, renforcement des capacités et autonomisation des femmes). De plus, il n'est pas toujours aisé de savoir si une action aura des effets transformatifs avant sa mise en œuvre.

Les actions transformatives sont souvent innovantes, et de ce fait sont plus risquées, et produisent souvent des bénéfices qui ne sont visibles qu'à moyen terme. Ce n'est cependant pas systématiquement le cas : la construction d'une piste dans une zone enclavée modifie l'environnement et apporte généralement des résultats peu risqués et à court terme. De plus, l'action collective est souvent une opportunité importante pour pouvoir lever des contraintes pesant sur les foyers et les exploitations agricoles. De fait, dans les schémas de la Figure 5, les actions adaptatives se situent plutôt dans le quadrant en bas à gauche, et les actions transformatives, surtout celles proposées dans les fiches de proposition d'action, plutôt dans le quadrant en haut à droite.



AGR : action génératrice de revenu

Figure 6. Répartition de certaines actions proposées, durant les ateliers et dans les fiches, sur le modèle de dynamique territoriale de l'unité de territoire homogène « voisinage du Sers »

La Figure 6 illustre le positionnement de certaines actions par rapport à un modèle de dynamique territoriale, en reprenant l'exemple de l'unité territoriale homogène de la zone « voisinage du Sers ». Les actions adaptatives ont surtout trait aux enjeux de génération de revenu, tandis que les actions transformatives abordent les autres enjeux identifiés sur ce modèle de dynamique territoriale. On retrouve la même association fréquente entre démarche individuelle, logique d'adaptation, et focalisation sur des activités génératrices de revenu déjà présentes sur la zone.

Les propositions rédigées dans les fiches ont ainsi avant tout mis en avant des actions adaptatives. Cependant, les discussions menées durant les ateliers ont montré que les participants étaient intéressés à considérer des actions transformatives, celles-ci restant cependant souvent liées à des filières que les agriculteurs pratiquent et maîtrisent déjà au niveau de leur exploitation (élevage bovin et ovin, oléiculture).

Discussion

Réflexion individuelle versus collective

Les demandes exprimées dans les fiches correspondent avant tout à une logique d'adaptation à court terme aux contraintes vécues, dans une logique individuelle. Ces choix ont également été observés dans d'autres démarches mobilisant aussi des

ateliers (Bennett et al., 2016 ; Butler et al., 2016). En revanche, les ateliers ont bien permis une exploration de solutions collectives et innovantes, même si la méthodologie choisie n'a pas permis un accompagnement à la formulation des problèmes tel que proposé par Darré (2006).

Par ailleurs, les idées obtenues par le remplissage des fiches et lors des ateliers sont assez différentes. Différentes grilles de lecture des avantages et inconvénients des deux approches (remplissage de fiches et organisation d'ateliers) sont possibles. Une première est que les fiches permettent à tous les participants – et surtout ceux qui ont du mal à prendre la parole lors d'ateliers – d'avoir une opportunité d'exprimer de façon libre leurs attentes. Par contraste, les ateliers sont des lieux où les interactions sociales – et possiblement les méthodes d'animation – peuvent influencer les discussions. Cette grille a sa pertinence, cependant, comme discuté plus haut, le remplissage de fiches peut aussi faire l'objet de biais, notamment en fonction de la compréhension qu'ont les habitants de ce que le programme PACTE peut financer ou non.

Une deuxième grille de lecture est que les fiches ont été remplies avec l'idée de faire face à des contraintes de court terme, tandis que les ateliers permettent une formulation des problèmes (Darré, 2006), qui permet notamment de voir comment agir au mieux pour résoudre les contraintes plutôt que de se limiter à s'adapter à elles.

En l'absence de données sur les points de vue des habitants qui auraient pu être recueillis par enquête et sur l'observation des ateliers, il est difficile de statuer sur la pertinence de ces deux grilles de lecture pour comprendre les choix des habitants. En tout état de cause, le collectif du programme PACTE n'a pas hiérarchisé les demandes, qu'elles soient issues des fiches ou des ateliers. La discussion promue sur les actions structurantes a eu la volonté d'initier une discussion sur une approche transformative, mais elle n'a pas eu l'objectif d'imposer des actions collectives.

La question de la posture des animateurs est cependant importante. En particulier, du fait d'un manque de données d'observation, il est difficile de statuer sur une éventuelle influence des méthodes d'animation. Il pourrait ainsi être intéressant de demander à des observateurs de venir observer les pratiques d'animation et leur influence sur les débats des acteurs entre eux.

Implications pour le renforcement des connaissances

Les habitants et les agents de l'administration interrogés ont mis en avant des types de propositions d'action en partie différents. Cette diversité peut être une richesse pour le dialogue et la co-construction de connaissances entre habitants, membres du comité de territoire et agents d'organisations de développement. D'abord, à partir du diagnostic déjà partagé entre acteurs, les membres du comité de territoire pourront être accompagnés dans une formulation des problèmes. Ceci les aidera à expliciter les pistes d'actions transformatives pour faire face aux enjeux qu'ils considèrent ensemble comme majeurs. Sur cette base, ils pourront plus facilement expliquer aux habitants de la zone d'intervention pourquoi telle action a été retenue ou non dans le plan (parce qu'elle était faisable ou non, adaptée ou non, etc.).

Cet enjeu de partager les connaissances et de produire des connaissances communes concerne en particulier les filières déjà présentes. Notamment, du fait de l'incertitude sur la rentabilité de l'élevage bovin, il sera utile d'étudier la rentabilité actuelle de cette activité sur la zone d'intervention et de la comparer avec d'autres activités qu'il est possible de pratiquer dans la zone. Ceci concerne aussi les

filières innovantes. Il est possible d'accompagner les représentants du comité de territoire pour visiter ensemble des endroits où ont été réalisées les actions que les acteurs (habitants ou agents d'organisations de développement) proposent.

Lors de cette réflexion sur le développement agricole, il sera souhaitable de ne pas « enfermer » l'analyse des actions à mener dans une logique par filières, qui a été implicitement à l'œuvre dans la façon dont les actions structurantes ont été présentées et discutées, mais aussi lors des entretiens avec les agents de l'administration, qui ont des responsabilités par thématique ou filière. Il y a besoin de développer une approche globale à l'échelle des ménages, des exploitations familiales, qui permette de jouer au mieux des complémentarités entre les différentes productions et leurs sous-produits (par exemple, le fumier). Il y a aussi besoin d'une réflexion plus territorialisée car le plan de développement ne peut se résumer à une somme d'actions spécifiques : les différentes actions devront notamment être mises en cohérence par rapport aux ressources disponibles sur le territoire.

Les actions à inclure dans le plan de développement pourraient à la fois s'appuyer sur le savoir-faire actuel des habitants, mais aussi inclure l'expérimentation d'actions innovantes de génération de revenu. De plus, il serait intéressant, lorsque c'est possible, d'initier des actions collectives qui vont permettre le développement de compétences de gestion de ces actions. La réussite d'une première action collective peut ensuite faciliter le développement d'initiatives collectives plus complexes dans d'autres domaines (Lanneau, 1975). Pour faciliter une réflexion sur ces initiatives d'action collective, les membres du comité de territoire pourront par exemple visiter ensemble des exemples de réussites impliquant des acteurs sans expériences d'action collective dans des cadres formalisés.

Grâce à ce partage des connaissances, le plan de développement qui émergera pourrait organiser un équilibre : entre des activités déjà présentes localement et perçues comme « sûres » par les habitants et des actions innovantes mais potentiellement « à risque » ; entre des actions individuelles perçues comme plus « sûres » et des actions collectives au potentiel transformatif plus important mais aussi plus complexes à mettre en œuvre. Un tel équilibre correspondrait à intégrer des actions présentes dans les quatre quadrants du schéma en Figure 5.

Conclusion

Les premières étapes de la démarche du programme PACTE ont cherché à organiser une participation large des habitants au diagnostic et une première réflexion sur des propositions d'action. Cette participation peut être considérée comme « large », avec un quart de la population de la zone d'intervention ayant participé à la deuxième ou à la troisième série d'ateliers.

Comme c'est souvent le cas, les méthodes adoptées ont eu à arbitrer entre le nombre de personnes impliquées et la « profondeur » de la réflexion. Par leur construction méthodologique, les deux approches mises en œuvre (rédaction de fiches et ateliers) mettent chacune en avant une dimension. D'un côté, les fiches sont un outil permettant d'exprimer largement des priorités souvent individuelles. Les habitants ont avant tout mobilisé les fiches pour mettre en avant des actions qu'ils considèrent comme « sûres ». De l'autre côté, les ateliers ont constitué un espace favorisant l'analyse collective de la situation actuelle.

Pour organiser une collecte de propositions d'action permettant à la fois de toucher le plus grand nombre et aussi de rendre possible une réflexion collective, une approche alternative au remplissage (en général individuel) de fiches de proposition d'action pourrait être d'accompagner une réflexion collective préalablement au remplissage de chaque fiche. Ceci a été expérimenté dans le gouvernorat de Bizerte dans le cadre du même programme PACTE, et cette approche alternative a conduit à une proportion plus importante d'actions collectives dans les fiches collectées. Une autre option serait d'organiser un nombre plus important d'ateliers de réflexion collective pour l'élaboration de propositions d'actions (tout en laissant toujours la possibilité aux participants de rédiger des propositions individuelles s'ils le souhaitent).

L'intérêt de mobiliser les populations rurales du Maghreb dans la réalisation d'un diagnostic de leur territoire et dans l'identification des enjeux et des propositions de solutions fait maintenant de plus en plus consensus. Les approches pour réussir cette mobilisation ont à faire face à trois contraintes présentes dans de nombreuses zones : 1) l'absence d'organisations intermédiaires reconnues comme légitimes par les habitants ; 2) le faible usage par les habitants des nouvelles technologies de l'information ; et 3) le manque de moyens humains et financiers des opérateurs de développement qui pourraient être en charge d'accompagner la conception participative de plans de développement.

Le projet PACTE a testé une méthode qui tient compte des deux premières contraintes mais qui a demandé des moyens humains relativement importants. La question des approches méthodologiques à utiliser pour réussir une conception participative des plans de développement rural au Maghreb reste ainsi une question largement ouverte et il sera intéressant de continuer cette réflexion méthodologique dans les années à venir.

Remerciements

Ce travail a été réalisé dans le cadre du programme PACTE, un programme financé par l'Agence française de développement et le Fonds français pour l'environnement mondial, et mis en œuvre par la DGACTA avec l'appui du Cirad, de l'INAT et de l'INRGREF.

Références

Bennett NJ, Kadfak A, Dearden P, 2016. Community-based scenario planning: a process for vulnerability analysis and adaptation planning to social–ecological change in coastal communities. *Environment, Development and Sustainability* 18(6): 1771-1799.

Bourgeois R, Penunia E, Bisht S, Boruk D, 2017. Foresight for all: Co-elaborative scenario building and empowerment. *Technological Forecasting and Social Change* 124: 178-188.

Boussida S, Ben Rabah I, Ben Salhine R, 2018. Indicateur de Développement Régional : Méthodologie et résultats. *Notes et analyses de l'Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives (IITCEQ)*. 1.

Butler JRA, Bohensky EL, Suadnya W, Yanuartati Y, Handayani T, Habibi P, ... et Park, SE, 2016. Scenario planning to leap-frog the Sustainable Development Goals: An adaptation pathways approach. *Climate Risk Management* 12, 83-99.

Canesse AA, 2011. Les groupements de développement agricole (GDA): entrepreneurs locaux ou relais administratifs. In: Denieuil PN, Madoui M (eds) *Entrepreneurs maghrébins, terrains en développement*. Karthala et Institut

de recherche sur le Maghreb contemporain, Tunis, pp 351–364.

Darré JP, 2006. *La recherche coactive de solutions entre agents de développement et agriculteurs.* Collection Etudes et Travaux, Editions du Groupe de recherche et d'échange technologique (GRET), 112 p.

DGACTA, 2015. *Brochure de présentation de la zone d'intervention prioritaire Gouvernorat du Kef, Délégation El Ksour Zone El Ksour -Ain Fdhil*. Programme PACTE.

DGACTA, 2016. *Fiche Méthode n° 8 : Identification des territoires de vie – intégration à l'approche de GRN des territoires ruraux. Le concept de territoire de vie.*

DGACTA, 2017. Orientations et plan d'action. Nouvelle stratégie d'aménagement et de conservation des terres agricoles.

El Jihad MD, 2010. Les difficultés de gestion des ressources «naturelles» et de développement rural dans un milieu anthropisé: l'expérience du Projet Oued Srou (Maroc central). *Norois. Environnement, aménagement, société* (216) : 25-45.

GIZ (Agence Technique de coopération allemande), 2016. *Plan régional d'environnement et de développement durable (PREDD) du gouvernorat du Kef. Document synthétique*.

Goehrs M, 2017. Budgets participatifs: S'approprier la dialectique de la gouvernance participative locale. *L'Année du Maghreb* 16 : 223-244.

Institut national de la statistique (2004 et 2014). *Recensement général de la population et de l'habitat 2004 et 2014*.

IRAM – BICHE, 2015. Formulation du Programme de Gestion des Ressources Naturelles dans les Territoires Ruraux Vulnérables de Tunisie. Livrable 1. Rapport de diagnostic préliminaire des gouvernorats et proposition de zones d'intervention prioritaires. Rapport pour la DGACTA, MARHP

Kahloun H, 2013. L'agenda 21 local en tunisie : des tentatives dedemocratisation de la planification du developpement durable. *Environnement urbain / Urban Environment* 7 : a62–a82.

Lanneau G, 1975. L'entraide et la coopération au village. in Fabre, D., Lacroix, J. (Eds), Communautés du Sud : contribution à l'anthropologie des collectivités rurales occitanes, Paris, UGE, Tome II, 435-499.

Noury B, Lestrelin G, Ferrand N, Burte J, Morardet S, 2017. *Guide méthodologique pour la planification territoriale concertée*. Rapport pour le projet PROSCAR, DGACTA, ministère de l'Agriculture, des Ressources Hydrauliques et de la Pêche, Tunis, 36p.

Sellika IE, Faysse N, Rinaudo JD, Errahj M, 2016. Concilier développement agricole et usage pérenne des eaux souterraines: un dialogue multi-acteurs dans la zone d'Ain Timguenay (province de Séfrou). *Alternatives Rurales* 4.