

8. Organisation collective et gestion durable des terres de parcours : un enjeu de gouvernance territoriale dans le Sud tunisien

Irène Carpentier

La capacité d'organisation des collectifs locaux est souvent considérée comme un enjeu central pour la durabilité des systèmes. Au sud-est de la Tunisie, les parcours sahariens du Dhahar constituent un observatoire privilégié du rôle des organisations collectives dans la transition durable des territoires de l'élevage. Au cœur des dynamiques des parcours collectifs du Sud tunisien, l'élevage participe à la fabrique de l'espace pastoral. Face à de nombreuses contraintes et opportunités, il est nécessaire d'identifier les enjeux nécessaires à la consolidation des groupes d'acteurs qui construisent les espaces agropastoraux.

L'objectif est donc d'analyser le fonctionnement de la gouvernance collective des terres de parcours, dans le temps et dans l'espace, afin d'en décrypter les processus de coordinations, conflits, ou chevauchements. L'approche territoriale permet de replacer la gouvernance de l'élevage pastoral dans un contexte régional et institutionnel plus vaste, qui articule les échelles et imbrique les pouvoirs. La question de la mise en repos apparaît comme un objet d'analyse qui souligne les difficultés et les enjeux de la gouvernance collective des ressources pastorales, pour reconstruire des formes de complémentarités et de durabilité des territoires.

Figure 8.1. Troupeaux d'ovins à l'abreuvoir, Beni Khedache (Tunisie), 2022.



© M. Sghaier.

Introduction

En Tunisie, l'accroissement de la pression climatique dans les zones sèches, assortie de vagues de chaleur et sécheresses successives, se conjugue à une crise économique profonde, à un affaiblissement de l'État et à des disparités territoriales très marquées (Daoud, 2011). Cependant, quatorze ans après les soulèvements populaires du printemps arabes (qui ont mené à la chute du régime le 14 janvier 2011), la gouvernance locale des ressources est devenue un enjeu politique, économique et social central. En effet, les mobilisations de 2011 avaient mis en lumière les aspirations de territoires et d'acteurs longtemps marginalisés, et ouvert un débat national sur la redéfinition des modèles de gestion des ressources locales. Ces mobilisations n'ont pas fléchi depuis et continuent d'interroger avec force les formes de gouvernance durable de ressources locales. Dans le même temps, le *boom* associatif post-2011 transforme le paysage local du développement. Le nombre d'organisations de la société civile a été multiplié par 2,5 entre 2010 et 2020. Sur le plan socio-institutionnel, deux réformes constitutionnelles, un code des collectivités locales et une loi en matière d'économie sociale et solidaire (ESS) redessinent, en à peine une décennie, l'environnement politique local. La mise en œuvre d'un processus de décentralisation pose alors sur le terrain de nouveaux défis pour la construction d'une gestion durable des ressources, *a fortiori* dans les zones marginales. Dans ce contexte de politisation des questions de gouvernance, l'urgence d'un ré-ancrage local du développement émerge. Le « tournant territorial » de l'économie mondiale (Campagne et Pecqueur, 2014) et des sciences sociales (Daviet, 2013) a en effet remis au centre de l'attention les dynamiques locales et le renforcement de tendances contradictoires. Entre normativité des processus d'insertion au marché global et renouvellement des ancrages de ressources territoriales spécifiques, diverses formes de mise en valeur coexistent dans un même espace social, transformant les espaces ruraux. Ainsi, l'élevage pastoral du Sud tunisien est confronté à la fois à une compétition sur les ressources par des périmètres arboricoles intégrés aux marchés, à la recomposition des formes de production pastorale, et à de nouvelles initiatives de mise en valeur écotouristique des produits et paysages associés. Cela interroge les formes de gouvernance des ressources dans ces zones, alors que les modèles intensifs continuent d'être promus comme moteur de développement des territoires, mais semblent incapables de répondre aux besoins socio-économiques des populations et suscitent d'importantes mobilisations dans le monde entier (Allain et Maillet, 2021).

La durabilité des systèmes paraît devoir reposer largement sur la capacité d'organisation de collectifs locaux (Raimbert et Rebaï, 2017). Au Sud-Est tunisien, le Dhahar constitue le plus vaste parcours saharien du pays et un observatoire privilégié du rôle des organisations collectives dans la transition durable des territoires de l'élevage. Les terres de parcours sont pour le cheptel une ressource alimentaire essentielle (figure 8.1), dont les logiques d'usage sont une clé pour la transformation des

formes de gestion (Abaab *et al.*, 2020). Dans ce chapitre, nous revenons sur les dynamiques des parcours collectifs du Sud tunisien, dans la région du Dhahar, et identifions les enjeux nécessaires à la pérennisation des groupes d'éleveurs et autres acteurs construisant les espaces agropastoraux, face à de nombreuses contraintes et de nouvelles opportunités. L'objectif est donc d'analyser le fonctionnement de la gouvernance collective des terres de parcours en articulant les échelles d'analyses, dans le temps et dans l'espace, afin d'en décrypter les jeux d'acteurs (coordinations, conflits, chevauchements). L'hypothèse générale stipule que l'organisation collective locale, étudiée ici au niveau d'un groupement de développement agricole (GDA²⁴), est un objet intermédiaire, au sens d'interface entre plusieurs types d'acteurs, permettant de suivre et d'accompagner les transformations du territoire et des systèmes sociaux associés. Il s'agit en particulier d'explorer en quoi la transformation de l'environnement socio-institutionnel participe d'une diversification des formes de collectifs, d'ancrage au territoire. Cela interroge la légitimité à gouverner les ressources (d'ordre administratif, associatif, politique, coutumier) et les possibilités d'une diversification des stratégies de gouvernance. Nous résituons ainsi la question de la gouvernance des ressources agropastorales dans un contexte qui dépasse les seules problématiques internes à la filière. C'est l'intérêt même de l'approche territoriale que de replacer l'analyse d'un objet au sein d'une diversité d'activités et d'acteurs, afin d'identifier mieux les facteurs d'équilibres ou de contraintes dans la gestion des ressources et des espaces. Pour cela, prendre au sérieux les dimensions sociales et politiques des processus de changement permet d'appréhender les conflits et jeux de pouvoir, et leurs enjeux pour la durabilité des systèmes.

Dans une première partie, nous étudierons les caractéristiques régionales de l'élevage et des parcours pastoraux dans le Sud-Est tunisien, qui mettent en lumière les fortes contraintes dans lesquelles évolue la gouvernance collective ; puis, nous analyserons comment l'élevage est aussi producteur d'opportunités pour l'action collective, dans des parcours qui sont des territoires de projets ; enfin, nous identifierons les ressources et fragilités des collectifs dans un contexte incertain de gouvernance décentralisée, où se chevauchent compétences et légitimités dans les territoires.

24. Le GDA est une organisation de producteurs, qui joue un rôle d'interface entre les acteurs institutionnels (sous tutelle des services déconcentrés du ministère de l'Agriculture) et les éleveurs (adhérents organisés). Acteur pivot par l'hybridité de son statut, c'est l'organisation collective que l'on retrouve au centre des projets de développement, de recherche, ou des associations.

Le territoire de l'élevage pastoral au Sud-Est tunisien : Beni Khedache, espace marginal au statut paradoxal

I L'élevage à Beni Khedache, pilier historique des territoires, dans un sud en mutation

L'élevage est une activité stratégique d'importance à l'échelle nationale, qui représente près de 40 % du PIB agricole tunisien, dont 14 % pour les forêts et parcours (Frija *et al.*, 2021) et 5 % du PIB global. Pilier central des systèmes agraires, c'est une activité constitutive de l'identité du Sud-Est tunisien. En moins de cinquante ans, le cheptel a triplé²⁵, se situant pour les trois quarts dans les régions du centre et du sud pour les ovins et caprins (Banque mondiale, 1995). L'élevage des petits ruminants participe ainsi à la production de viande rouge nationale à hauteur de 45 % (ONAGRI, 2021).

Historiquement, l'élevage pastoral (figure 8.1) était connecté à une diversité de mobilités, certaines commerciales (entre le nord et le sud du Sahara, et entre le centre et le nord tunisien), d'autres fourragères (oasis, plantations, parcours). Il a ensuite été confronté à une série de transformations fondamentales de son fonctionnement, certains facteurs contribuant à la rupture des complémentarités qui motivaient ces mobilités entre territoires. La fin du commerce caravanier, la période coloniale, puis les politiques libérales d'intensification agricoles en zones arides ont profondément altéré les rythmes et l'inscription de cet élevage dans l'espace. Ces facteurs ont contribué à animer trois dynamiques principales dans les territoires : l'appropriation individuelle des terres de parcours collectifs, l'expansion de l'arboriculture en sec et de l'agriculture irriguée, et la transformation des modes de conduite des troupeaux (Guillaume *et al.*, 2005). Ainsi, la culture des oliviers s'étend partout, avec ou sans irrigation (figure 8.2), transformant les paysages régionaux.

Cette transformation s'explique par l'individualisation du foncier (Ben Saad et Bourbouze, 2010). En effet, les espaces de parcours, au statut foncier collectif, apparaissent vulnérables face aux dynamiques de développement régional, et aux mécanismes d'accaparement et d'appropriation (figure 8.3). Le temps colonial construit une représentation des zones arides et du pastoralisme comme des espaces de dégradation et de désertification, qui reflète peu les dynamiques spécifiques des activités (Davis, 2004). Ces préoccupations environnementales héritées se renforcent, en particulier à la suite des diverses sécheresses des années 1970 (qui donnent lieu notamment à la création de l'Institut de recherche sur les régions arides), puis avec l'institutionnalisation des politiques de durabilité dans les années 1990 à l'échelle internationale. Dans la continuité de ces représentations,

25. En quarante ans, le cheptel passe de 1,3 à 3,9 millions d'unités femelles pour les ovins (Banque mondiale, 1995).

Figure 8.2. Plantations d'oliviers irriguées sur des terres de parcours collectif, Tamezret, Sud tunisien, 2023.



© I. Carpentier.

les parcours font l'objet de politiques de « conservation » portées par l'État sur l'ensemble du territoire national, et en particulier dans le Sud, au nom de la durabilité du milieu, face à la dégradation liée au surpâturage pastoral, accusée de détruire des écosystèmes fragiles (Floret *et al.*, 1986). Souvent à l'origine de conflits fonciers, et limité par une faible productivité, l'élevage extensif apparaît comme une contrainte, qui entre en confrontation avec les ambitions de développement régional et d'intensification agricole, portée par l'individualisation du foncier et la mobilisation des ressources souterraines. Atomisés sur le plan foncier, les parcours pastoraux sont mis en cause en tant qu'espaces nourriciers. De 60 à 70 % dans les années 1960, ils ne fournissent plus qu'entre 10 et 20 % de l'alimentation du bétail (Frija *et al.*, 2021) selon les années.

À l'échelle régionale, les parcours sont profondément marginalisés par les dynamiques du développement, au profit de nouveaux pôles qui redessinent la géographie économique du Sud-Est tunisien. Depuis les années 1970, la région s'est inscrite dans de puissants réseaux internationaux, tractant flux touristiques et commerciaux ; l'activité pastorale est marginalisée. Le développement du tourisme balnéaire international sur l'île de Djerba jusqu'à Zarzis concentre les richesses et services sur le littoral, et transforme la vocation et les équilibres de la région. Ce faisant, la dynamique littorale draine la main-d'œuvre des zones intérieures et de montagnes, et remet en question les logiques sociales des activités agropastorales. Sur la frontière libyenne, l'économie transfrontalière inscrit la région dans les réseaux d'une « mondialisation par le bas » (Choplin et Pliez, 2018) au sein de circuits commerciaux informels, particulièrement perméables aux effets de la crise libyenne depuis 2011 (Meddeb, 2018). La gestion de la dimension sécuritaire, historiquement associée au grand sud tunisien et aux zones frontalières, renforce la complexité de l'insertion régionale des espaces de l'élevage. Cette diversification des activités régionales et la marginalisation de l'élevage se traduisent par une pluriactivité importante à l'échelle des ménages (plus de 75 %), pour lesquels

Figure 8.3. Image satellite de la zone des parcours du Dhahar.



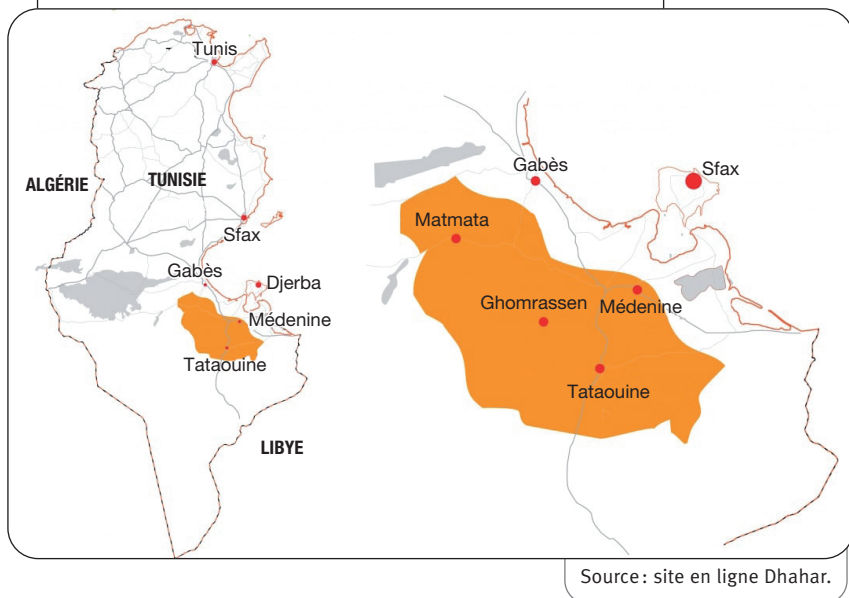
Source : Google Earth.

l'élevage occupe le plus souvent une activité secondaire, mais stratégique (Alary et Frija, 2021). La migration (régionale et internationale) continue d'alimenter les systèmes locaux, qui développent de nouvelles formes d'adaptation (Pappagallo, 2022). Médenine est ainsi un gouvernorat qui incarne les disparités socio-spatiales du pays, avec certaines zones parmi les plus dynamiques du territoire, et d'autres délaissées. Dans cette région, les terres de parcours incarnent les zones marginales, en manque d'intégration, soumises à une « pression » pastorale. Ainsi, la délégation de Beni Khedache, avec un indicateur de développement régional de 0,139, fait partie des plus pauvres du pays (237^e sur 264) et le taux de chômage régional reste parmi les plus élevés, avec 21 % en 2012 (Abaab, 2014).

■ Le parcours du Dhahar, cœur d'un pastoralisme sous pression et territoire de projet

Le Dhahar constitue une des quatre grandes zones de parcours du sud (figure 8.4), la plus vaste du pays (45 000 ha), et il est caractérisé par une tenure foncière collective (Frija *et al.*, 2021). Situé pour sa partie orientale dans le gouvernorat de Médenine, sur la délégation de Beni Khedache, c'est un territoire de plateaux, portant une végétation steppique dégradée, qui s'étend des montagnes de Matmata jusqu'à la plaine de la Jeffara et qui est dominé par un élevage ovin/caprin familial extensif

Figure 8.4. Localisation des parcours collectifs du Dhahar, entre les gouvernorats de Médenine, Gabès, Kebili.



(89 % des éleveurs possèdent moins de 50 têtes de petits ruminants) (PRODEFIL, 2021). Dans ces territoires militaires, à l'époque coloniale, entre Sahara et frontière libyenne, les modalités d'usage et de circulation posent des enjeux stratégiques, tant sécuritaires qu'environnementaux, économiques et politiques. Les mobilités des troupeaux et des hommes se sont ainsi largement recomposées à mesure de l'urbanisation et de la sédentarisation des pasteurs, et du développement des moyens de transport mécanisés pour le déplacement des animaux (Bourbouze, 2000). Sur ces territoires fragiles où l'élevage demeure l'activité dominante, et bien qu'ayant perdu une part importante de leur capacité nourricière, les parcours restent déterminants pour l'équilibre des systèmes agropastoraux. En effet, ils contribuent à limiter le recours à la complémentation, et donc à réduire les coûts de production. L'élevage pastoral participe ainsi à la sécurité alimentaire des ménages vulnérables et à leur résilience économique. Les éleveurs entretiennent des espaces fragiles, arides, et tissent des relations avec d'autres systèmes connexes, comme pour l'accès à l'alimentation de complément, ou les marchés d'animaux (ou de viande), participant à la production d'un territoire complexe qui se recompose. Plus largement, l'élevage sur parcours constitue une ressource territoriale qui incarne l'attachement au territoire pour une multitude d'acteurs, bien au-delà de la seule communauté des éleveurs. Enfin, le patrimoine pastoral (son paysage et ses activités) est au cœur

des initiatives de mise en valeur écotouristique de la région, qui ont pris de l'ampleur ces dernières années. Ainsi, dans ce contexte de pression accrue, les formes d'adaptation se sont diversifiées : complémentation, diversification des activités, organisation collective. Le Dhahar de Beni Khedache est un territoire à la situation paradoxale : marginal et paupérisé à l'échelle régionale, réunissant des espaces fragiles et délaissés, il est aussi le cœur historique d'une activité agropastorale en mutation, patrimoine identitaire régional, et ressource alimentaire stratégique pour les populations.

C'est cette situation contradictoire de marge stratégique qui contribue à faire des terres de parcours des espaces de projets dynamiques, et de nombreux travaux ont en effet montré le caractère spécifiquement innovant des espaces sous contraintes, les capacités de réinvention accrue des marges, loin des centres de pouvoir et de richesse (Sajaloli et Grésillon, 2018).

Ainsi d'importants projets de développement et de recherche sont mis en place dès la fin des années 1970. Au début des années 2000, l'État porte deux grands projets de développement financés par le Fonds international de développement agricole (Fida) visant à soutenir et promouvoir les filières agropastorales : PRODESUD, projet de développement agropastoral et de promotion des initiatives locales pour le Sud-Est (2003-2020, en trois phases) ; puis le projet PRODEFIL, projet de développement agropastoral et des filières associées dans le gouvernorat de Médenine (2020-2023) (figure 8.5).

Ces projets redessinent les formes de gouvernance des ressources et de production de l'espace pastoral, avec la création des groupements de développement agricole (GDA) pastoraux, qui s'ajoutent à la structure communautaire des conseils de gestion, héritée de l'époque coloniale (Laâbar et Sghaier, 2022). Territoires de recherches de l'Institut des régions arides (IRA) Médenine depuis sa création en 1976, et de ses partenaires (IRD²⁶, ICARDA²⁷, INRAT²⁸), les projets se succèdent. En 2003 notamment, l'IRD déploie un grand programme sur la désertification dans la Jeffara, une plaine aride du gouvernorat de Gabès/Médenine. L'ICARDA mène également des recherches étroites sur le suivi des parcours, leur gouvernance, leur mise en valeur et les systèmes d'élevages dans le cadre de divers projets. Entre 2020-2022, le projet international TPP Viability²⁹ est centré sur l'identification et l'évaluation des pratiques agroécologiques et associe des chercheurs de ces différentes institutions : ICARDA, IRA, ainsi que les équipes et le comité de gestion du projet PRODEFIL et des acteurs locaux. Portées par ces projets d'ampleur, les organisations collectives locales se transforment et redessinent les territoires de l'élevage pastoral. Les éleveurs organisés, les chercheurs et les acteurs institution-

26. Institut de recherche pour le développement.

27. Centre international de recherche agricole dans les zones arides.

28. Institut national de la recherche agronomique de Tunisie.

29. Projet coordonné par le système CGIAR et des instituts français.

Figure 8.5. Zones de localisation des projets PRODESUD et PRODEFIL dans le Sud-Est tunisien.



Source : Fida, 2022.

nels locaux s'associent autour d'objectifs de protection des parcours et de renforcement des activités pastorales. De ces dynamiques multiples, naissent des défis (sociaux, politiques, économiques, environnementaux) spécifiques pour l'organisation collective de la gouvernance des ressources pastorales.

Organisation collective et gestion des terres : outil de gouvernance durable des ressources ?

Les travaux sur les terres de parcours ont identifié les enjeux complexes de gestion collective d'une ressource, soulignant la corrélation étroite entre risque environnemental, social et politique. En effet, dans les terres collectives en particulier, la dégradation des parcours entraîne la fragilisation sociale et économique des populations, mettant en lumière des enjeux politiques et sécuritaires. Dans un contexte où la propriété individuelle reste la norme pour les politiques de développement, penser la gouvernance collective des ressources demande une réflexion critique sur les critères de « bonne gouvernance » et les effets attendus de celle-ci. En insistant sur la capacité des collectifs locaux à instaurer des règles efficaces, l'entrée par les communs (Ostrom, 1990) a proposé des réflexions stimulantes, au-delà de l'alternative binaire entre État et Marché (Baron *et al.*, 2011). Il apparaît cependant nécessaire de ne pas se limiter à cette approche si l'on souhaite souligner à la fois les contraintes structurelles de l'organisation collective et l'ancrage territorial de celle-ci, dans des contextes changeants.

■ Mise en place des groupements de producteurs : une inflation récente, mais une longue histoire de gestion collective

Dans les zones pastorales, les collectifs de gestion des terres de parcours ont une histoire ancienne et ont pris des formes diverses au fil du temps (Frija *et al.*, 2022 ; Sghaier *et al.*, 2020). Après le *myâad* communautaire définissant des droits d'usages, et les conseils de gestion, d'origine coloniale, se sont ajoutés les groupes de développement agricoles (GDA), organisation collective de statut associatif sous tutelle de l'administration agricole régionale (CRDA). Initialement centrées sur la gestion de l'eau d'irrigation, les attributions des GDA se sont progressivement étendues à l'ensemble des ressources naturelles (loi de 2004), intégrant les terres de parcours, comme pour le GDA parcours de Dhahar (Laâbar et Sghaier, 2022). Ainsi, les GDA sont la forme choisie et promue par le projet PRODESUD pour remédier aux difficultés des conseils de gestion à répondre aux besoins des éleveurs et à constituer un pouvoir local fonctionnel.

Le GDA apparaît alors comme l'unité de gestion et d'action de base, pour l'État et les bailleurs internationaux, mais aussi pour la recherche et les éleveurs. Dans les terres collectives, le GDA coexiste avec le conseil de gestion avec lequel il partage les tâches, mais occupe un rôle central dans l'accès aux ressources. Pour le projet PRODESUD, le GDA doit assurer « la participation des agropasteurs à l'identification des infrastructures communautaires pour alléger la pression sur les ressources et définir de nouvelles règles de gestion des parcours » (Laâbar et Sghaier, 2022). En plus des règles de gestion, le GDA offre un ensemble de services aux éleveurs : alimentation, eau, maintenance des plans d'eau, ombrières, services vétérinaires,

soutien auprès des banques ou du syndicat pour l'octroi des syndicats. Cette structure s'inscrit plus largement dans le grand moment de retrait de l'État et d'affirmation d'une approche « participative » de la gouvernance locale prônée par la Banque mondiale, à la suite des plans d'ajustements structurels des années 1990.

I Foisonnement et diversification des formes d'organisation collective dans les terres de parcours

Après la révolution de 2011 et la transition politique qui s'ensuit, les efforts d'organisation collective se sont intensifiés au niveau national pour faire face aux pressions locales sur les ressources (Desrues et Gobe, 2023) et aux difficultés rencontrées par les filières et petits producteurs. Il s'agissait aussi de territorialiser les politiques de développement rural dans une approche plus participative, en mesure de répondre aux besoins des populations. L'expansion et la promotion au niveau central de formes d'organisation collective locale répondent donc à des besoins assez différents selon les types d'acteurs, mais vont dans le sens d'une diversification des types de collectifs : conseils de gestion, GDA, Société mutuelle de services agricoles (SMSA), associations locales, etc. Ainsi, dans le gouvernorat de Médenine, le nombre de GDA se multiplie après 2011, avec la création d'un GDA par secteur administratif. S'y ajoutent les GDA créés plus tôt dans le cadre des projets PRODESUD et PRODEFIL. Un des grands volets de ce premier projet consistait en effet à créer des GDA, dans chacune des « unités sociales territoriales » identifiées, selon une logique de découpage ethno-lignager (27 GDA créés) (Laâbar et Sghaier, 2022). Depuis 2017, le projet PRODEFIL contribue également à cette inflation, afin de mettre en œuvre des activités de projet, comme pour la réception de dons d'oliviers (2 000 arbres) par le CRDA. En plus des GDA, des SMSA (formes de coopératives, bénéficiant d'un statut commercial) sont créées avec le projet, passant de 3 à 9. Depuis vingt ans, la création de collectifs est ainsi étroitement liée à la mise en place de projets de développement d'envergure dans les zones pastorales, et cette dynamique s'est accélérée avec la révolution. Les collectifs pastoraux sont donc pour l'essentiel au service de projets portés par une institution externe, qui redéfinit des règles de fonctionnement de l'usage des parcours. Ce foisonnement de collectifs interroge les conditions de l'efficacité pour la durabilité des interventions dans les territoires et les besoins d'articulation des actions dans ce paysage fragmenté.

I La mise en repos des parcours, exemple de gestion collective des ressources

Avec le projet PRODESUD, l'effort se porte sur la réintroduction d'une pratique en partie oubliée, le *gdel*, autrement dit la mise en repos des parcours (figure 8.6), pour leur régénération biologique, en échange de l'octroi de complémentation, financée

Figure 8.6. Zone de parcours mise en repos avec pancarte de prévention.



© I. Carpentier.

par le projet. Cette mise en repos, pilotée par le GDA sur le terrain, remet en question les logiques de circulation des éleveurs et de leurs troupeaux, et impose une discipline collective particulièrement exigeante en contexte de sécheresse et de tensions socio-économiques. Elle apparaît comme un objet d'analyse qui souligne les difficultés et les enjeux de gouvernance collective des ressources pastorales. En effet, certains espaces sont alors fermés à la mobilité des troupeaux (Fetoui *et al.*, 2021). L'approche, mise en œuvre par des spécialistes en suivi de la végétation, est plutôt considérée comme une réussite sur le plan biologique, mais la perception par les éleveurs reste mitigée. La majorité d'entre eux ne sont pas convaincus de l'efficacité de l'action, mais seraient prêts à recommencer l'essai dans d'autres conditions (Alary et Frijia, 2021), notamment une plus grande souplesse dans les critères de gestion de la fermeture des espaces, en lien avec une pluviométrie erratique. Cela souligne combien la conscience collective de la nécessité de pratiques permettant la protection et la régénération des terres est présente, mais que les modalités d'implantation restent à définir. En effet, la relative rigidité lors de la réintroduction de cette pratique, dans un contexte de grande sécheresse et d'inflation, ne permet pas de flexibilité dans l'ouverture des parcours (Fetoui *et al.*, 2021). Anciennement mis en place sur l'ensemble des parcours de la région, permettant des complémentarités entre les systèmes, le projet s'est ici construit à une échelle beaucoup plus restreinte, dans les frontières administratives de la délégation de Beni Khedache. Cela interroge l'échelle d'action nécessaire pour une bonne gouvernance de la ressource. En effet, cette expérience de mise en repos révèle l'importance de l'accompagnement et les enjeux de l'articulation de logiques de gouvernance collective à un niveau qui ne soit pas seulement celui du projet, ces articulations se situant à d'autres échelles spatiales et de temps. Ainsi, la prise en compte de la variabilité saisonnière, des éventuels conflits fonciers, de la diversité des besoins et usages des parcours au-delà de limites administratives définies ou d'une communauté d'éleveurs spécifiques, permettrait une plus grande flexibilité et efficacité de la gouvernance des ressources et territoires pastoraux.

L'organisation collective dans les mailles de la gouvernance pastorale

I Le GDA Dhahar : observatoire de recherche et outil pour l'action

Ainsi, le GDA Dhahar, GDA « de gestion des parcours », chargé de la gestion de cette mise en œuvre et acteur clé des différents projets, a fait l'objet d'une opération de recherche centrée sur la compréhension de l'organisation de l'activité et des effets de la mise en repos sur les ménages pastoraux. Pour cela, une convention de recherche a été instaurée entre les centres de recherche ICARDA/IRA, le GDA, et le CRDA de Médenine, pour faciliter l'accès aux données, et l'instauration d'une dynamique de recherche-action participative. Plusieurs travaux ont été mis en place : collecte et compilation de bases de données de diverses sources (CTV, GDA, CRDA, TPP Viability), ainsi qu'une analyse diachronique des transformations régionales entre 2004-2022. Les enquêtes auprès des exploitations donnent lieu à une analyse typologique permettant d'explorer la diversité interne de la population des pasteurs/agropasteurs (Aribi *et al.*, 2022). Des entretiens sont également réalisés avec les différentes institutions agricoles et de recherche impliquées dans la gestion des terres de parcours à Médenine (Alary *et al.*, 2022). Dans le cadre de PRODEFIL, une série d'enquêtes est réalisée auprès de l'ensemble des GDA nouvellement créés (2019) (en plus des trois qui existaient avant) sur les trois délégations de PRODEFIL (30 enquêtes sur 31 GDA), dans l'optique de préciser les enjeux de gouvernance interne de ces collectifs et d'évaluer leurs performances (Frija *et al.*, 2023). Lors de cette phase d'enquête, il apparaît que seulement 20 GDA travaillent encore, et que parmi ceux qui restent, une partie va s'arrêter. La fragilité des dynamiques d'organisation collective est donc un enjeu saillant de tout projet de gestion durable des ressources. En contexte pastoral, cette vulnérabilité peut remettre en question la pérennité de l'élevage lui-même dans la mesure où les conditions climatiques sont extrêmement difficiles. Cela souligne l'enjeu crucial mis en lumière par les différents rapports d'évaluation : la pérennité des collectifs au-delà de la période des projets.

I Décisifs mais fragiles : vulnérabilité des collectifs identifiés et enjeux

En dépit des activités de suivi, d'appui, d'évaluation et de recherche, un ensemble de travaux fait le constat d'une grande fragilité des collectifs au-delà de la durée de financement des projets (Frija *et al.*, 2023), du fait d'une articulation insuffisante à d'autres logiques, inscrites dans le temps long. Le maintien de pratiques de mise en repos sans les apports en complémentation pour les éleveurs apparaît ainsi particulièrement difficile. L'impasse que représente une gouvernance collective inscrite uniquement dans les limites d'un projet est régulièrement mise en avant comme

contrainte freinant la transition vers une gestion plus durable des ressources. Cela pose plusieurs types de défis. Ainsi, si la pertinence de la pratique de mise en repos sur le plan environnemental semble avérée dans certaines zones du projet (rapport PRODEFIL, 2021), la viabilité socio-économique de son maintien reste à définir et renvoie à la nécessité d'évaluation multidimensionnelle. Il apparaît un besoin plus global de penser des actions dans le cadre de socio-écosystèmes où questions sociales et écologiques sont considérées conjointement. En effet, souvent les parcours ont fait l'objet d'approche conservationniste, ou techniciste, alors que la pratique de gestion collective de la mise en repos impose un autre type d'approche, à des échelles plus larges (Fetoui *et al.*, 2021).

Les formes d'organisations collectives sont donc soumises à trois formes d'enjeux pressants : l'urgence environnementale à préserver la qualité du couvert végétal des parcours, l'urgence sociale et économique à l'inclusion sociale des éleveurs les plus vulnérables, et l'urgence de consolidation institutionnelle pour une régulation fonctionnelle locale des parcours. Ces enjeux soulignent aussi la divergence des perceptions et des représentations autour de ces collectifs et de leurs actions. Identifier les points de divergence est nécessaire pour mieux appréhender les contraintes et leviers d'amélioration du fonctionnement des collectifs et la gestion durable des activités d'élevages pastoraux. Car les ressources ne sont pas réparties de manières homogènes dans l'espace et entre les acteurs. Analyser un conflit foncier, d'usage, ou un blocage administratif par exemple, permet de construire des collectifs plus résilients et efficaces.

La mise en place de ces collectifs locaux pose la question des ressources de fonctionnement, et du pouvoir affecté réellement à ces structures, puisque le cadre juridique reste à définir (Sghaier *et al.*, 2020). Le paiement des salaires des bergers et le travail de surveillance des parcours sont autant de tâches essentielles à la discipline collective, mais qui ont un coût. Les effets économiques de ces actions sur les ménages restent aussi à évaluer. D'autre part, les ressources humaines manquent : l'entretien des parcours, le respect des conventions, ou encore la gestion de l'alimentation supposent des compétences locales et du temps dédié, tout comme la mise en place d'une acceptabilité sociale des pratiques de mise en repos. L'enjeu est également d'ordre juridique. Pour les terres de parcours, le code pastoral reste largement à définir, car la notion de parcours ne constitue pas une unité administrative ou d'action identifiée. Le GDA, dans sa forme actuelle, ne peut avoir d'activité commerciale, mais demeure l'acteur clé de tout projet, car il offre une certaine légitimité sociale, en tant que principal groupe de producteurs. Cette limite à la commercialisation est souvent mentionnée comme facteur contraignant l'autonomisation économique des collectifs par les acteurs locaux. En 2020, après plus de cinq ans de débat, la loi sur l'économie sociale et solidaire (ESS) est adoptée, mais reste à ratifier. Le GDA y est mentionné comme acteur possible de l'ESS, au côté des mutuelles, associations, SMSA et entreprises (JORT, 2020). La loi ne spécifie pas le rôle des GDA, et dans les faits, ce sont plutôt les SMSA qui semblent

devoir assumer l'activité commerciale des groupements. Depuis le décret n° 15 du 22 mars 2022, une autre forme de collectifs s'est ajoutée à ces diverses options : la « société citoyenne ». Point phare du projet présidentiel, elle vise à « réaliser la justice sociale et la répartition équitable des richesses » en insistant sur l'exercice collectif et l'ancrage territorial de l'activité économique (JORT, 2022). Cette diversité de formes juridiques et de cadres légaux pèse sur l'organisation des activités des collectifs. La maîtrise financière et la capacité de générer des ressources et de se connecter au marché apparaissent alors comme les principaux enjeux pour l'autonomisation des collectifs et la gestion durable des ressources.

I Chevauchements des mailles de gouvernance

Ces enjeux se déclinent aussi dans les mailles de la gouvernance administrative. Le processus de décentralisation a été inscrit pour la première fois dans la constitution de 2014 comme principe central de l'action publique dans la continuité d'un grand mouvement de redéploiement des pouvoirs publics vers le niveau local en Afrique du Nord après 2011 (Bras et Signoles, 2017). En 2022, la nouvelle constitution tunisienne confirme ce statut central des dynamiques des territoires locaux dans la construction du développement et de la justice sociale. La politisation des dynamiques d'organisations locales contribue aussi à une plus grande confusion. Ainsi, l'échelon municipal est érigé en 2016 comme acteur central du développement local et adossé au Code des collectivités territoriales, qui n'est voté qu'en 2018, lors de l'élection des conseils municipaux. En 2023, dans un contexte de crise politique, tous les bureaux élus des municipalités sont dissous. Le maillage du pouvoir local se complexifie. Ainsi, plusieurs territoires se croisent : entre territoire administratif, territoire de projet, de l'éleveur, de la tribu, du parcours, le partage des compétences et des ressources n'est pas clair. Ce sont ces croisements qu'il faut appréhender dans une approche ouverte et perméable aux mutations. Les chevauchements sont donc multiples, notamment entre les échelons administratifs des politiques et les terres de parcours des éleveurs. L'échelle du territoire, au sens d'espace social construit collectivement, reste difficile à intégrer dans cette gouvernance durable, les parcours n'étant pas clairement délimités, et leur « fluidité » restant difficile à appréhender. Le parcours du Dhahar chevauche plusieurs zones administratives, relevant de trois gouvernorats. Plusieurs GDA et groupes sociaux cohabitent, soulignant la nécessité de prendre en compte la pluralité des collectifs, et la diversité des sources de légitimité associées, *a fortiori* dans un contexte de rapport de force accru et politisé. Permettre la mobilité des hommes et des troupeaux est aussi un enjeu central dans ce maillage complexe, aux ressources limitées et variables. Cette analyse des points de chevauchements et recoupements permettrait ainsi notamment d'identifier les leviers pour une transformation plus équitable de la gouvernance des parcours.

Conclusion

L'organisation collective et la gestion durable des terres de parcours interrogent des dynamiques complexes. L'approche territoriale permet de replacer la gouvernance de l'élevage pastoral dans un contexte régional et institutionnel plus vaste, qui articule les échelles et imbrique les pouvoirs. Les parcours pastoraux sont mis sous pression par les autres activités économiques du gouvernorat et profondément fragmentés, ce qui montre l'attention spécifique nécessaire pour une gouvernance équitable des zones de marges. La dynamique de projets crée du collectif, complexifie et diversifie les formes d'actions. L'exemple de la mise en repos des terres, qui suit un objectif de conservation, est aussi un enjeu de gouvernance dynamique, fondé sur la réintroduction d'une pratique ancienne dans un cadre nouveau et changeant. Enfin, le suivi des GDA permet de souligner à l'échelle fine combien la gouvernance durable des ressources pastorales se trouve à l'intersection de plusieurs enjeux/facteurs divergents : financiers, juridiques, humains, politiques. L'environnement institutionnel particulièrement mobile ne facilite pas la mise en place de structures durables de gestion des ressources pastorales, mais les projets en coopération avec les différents acteurs permettent un meilleur suivi. Dans le Sud tunisien comme dans le reste du Maghreb, la gestion collective des parcours se révèle ainsi particulièrement complexe, avec des emboîtements de niveaux de gouvernance, et des infrastructures juridico-institutionnelles changeantes. Au Maroc, la loi pastorale 113-13, récemment instaurée, a formalisé un certain nombre de principes de gestion, y compris pour les pratiques de mise en repos, mais la mise en œuvre reste en suspens. Au Sahel, la gouvernance collective des parcours est régulièrement mise en avant comme un enjeu central de résilience des systèmes pastoraux, mais le transfert de pouvoir aux collectivités reste limité. Il importe alors d'identifier et d'accompagner les collectifs, les modalités d'actions et d'interventions, et de connecter les réflexions pour une meilleure gestion partagée de territoires sous pression.

Dans la continuité des recherches menées sur les terrains pastoraux du Sud tunisien par l'IRA Médenine, l'ICARDA, et d'autres, il s'agit alors de consolider la résilience des collectifs et systèmes pastoraux comme acteurs intermédiaires de l'action. Au sein de dispositifs territoriaux toujours plus aboutis et promus comme collaboratifs, la recherche constitue un acteur parmi d'autres de la gouvernance collective d'espaces pastoraux, marqués par la pluralité des formes d'usages de l'espace et des sources de légitimation de ces usages. Cette pluralité est autant un enjeu de gestion qu'une richesse pour la dynamique du territoire. L'analyse des liens entre vulnérabilité et résilience doit alors permettre de penser la gouvernance des ressources pastorales dans une optique de justice sociale et environnementale. Il s'agit en somme de coconstruire, dans le Sud tunisien et ailleurs, des perspectives pour « un territoire pastoral attractif » autour de ressources territoriales diversifiées, à même de dépasser la fragmentation des espaces, des activités et des acteurs ; autrement dit, de régénérer des interactions et des complémentarités inter-régionales, au service d'une gestion durable des ressources pastorales.

Remerciements

Les éléments présentés dans ce chapitre sont issus des travaux menés par l'équipe de l'ICARDA et du Cirad dans le Sud tunisien, en particulier par Véronique Alary (Cirad, Selmet), Aymen Frija (ICARDA), et Meriam Sghaier (IRA/ICARDA), notamment dans le cadre du projet TPP Viability. Les rapports du projet mis à ma disposition et diverses discussions avec cette équipe ont permis d'enrichir le chapitre.

Références bibliographiques

- Abaab A., Neffati M., Sghaier M., Khorchani T., Nefzaoui A., Frija A. *et al.*, 2020. Note de politique : L'expérience tunisienne en matière de développement des territoires pastoraux : acquis, enseignements et orientations stratégiques. *Revue des Régions Arides*, 47 (numéro spécial).
- Abaab A., 2014. *Plan régional d'environnement et de développement durable (PREDD) du Gouvernorat de Médenine*. Document synthétique. Ministère de l'équipement, de l'aménagement du territoire et du développement durable, GIZ, 30 p.
- Alary V., Frija A., 2021. *Understanding economic, social, and gender-equity implications of agroecological practices in agropastoral systems of arid and semi-arid Maghreb – Tunisian case study*; in collaboration with the research team: Mongi Sghaier and Meriam Sghaier (IRA Medenine), Mohammed Arbi (ESA Mograne), Nicolas Faysse and Crystèle Leauthaud (CIRAD), Manel Fahrhal (Master student, Supagro). Rapport de projet Viability.
- Alary V., Frija A. *et al.*, 2022. *Case study B – Understanding economic, social, and gender-equity implications of agroecological practices in agropastoral systems of arid and semiarid Maghreb – Tunisian case study Final report*, January to December 2022. Rapport de projet Viability, 57 p.
- Allain M., Mailet A., 2021. Les mobilisations autour de l'extractivisme : Circulation et potentiel heuristique d'un concept en voie de globalisation. *Revue internationale de politique comparée*, 28(3), 7-29. <https://doi.org/10.3917/ripc.283.0007>
- Aribi B., Fetoui M., Sghaier Ma., Jaouad M., Sghaier M., 2022. Typological analysis of farming systems diversity and performance : A case study of Southern Tunisia. *Journal of Oasis Agriculture and Sustainable Development*, 4(2), 31-40. <https://doi.org/10.56027/OASD.spiss052022>
- Banque mondiale, 1995. *Stratégie pour le développement des parcours en zones arides et semi-arides*.
- Baron C., Petit O., Romagny B., 2011. Le courant des « common-pool resources » : un bilan critique. In Dahou T., Elloumi M., Molle F., Gassab M., Romagny B. (dir.). *Pouvoirs, sociétés et nature au sud de la Méditerranée*. Paris : Karthala (coll. Hommes et Sociétés), pp. 29-52.
- Ben Saad A., Bourbouze A., 2010. Gestion des terres collectives au Maghreb. Impacts socio-environnementaux de la privatisation. In Jouve A.M., Ben Saad A., Napoléone C., Paoli J.C. (coord.), *Manuel Gouvernance foncière et usage des ressources naturelles*. Montpellier : CIHEAM, pp. 272–295.
- Bourbouze A., 2000. Pastoralisme au Maghreb : la révolution silencieuse. *Fourrages*, 161, 3-21. <https://afpf-asso.fr/revue/numero-non-thematique-45?a=1477>
- Bras J.P., Signoles A., 2017. Introduction du dossier : États et territoires du politique. La décentralisation en débat. *L'Année du Maghreb*, 16, 9-25. <https://doi.org/10.4000/anneemaghreb.2936>
- Campagne P., Pecqueur B., 2014. *Le développement territorial. Une réponse émergente à la mondialisation*. Paris : éditions Charles Léopold Mayer, 267 p.
- Chopin A., Pliez O., 2018. *La mondialisation des pauvres : Loin de Wall Street et de Davos*. Paris : Seuil, 128 p. (coll. La République des Idées).
- Daoud, A., 2011. La révolution tunisienne de janvier 2011 : une lecture par les déséquilibres du territoire. *EchoGéo* [En ligne], *Sur le Vif*, <https://doi.org/10.4000/echogeo.12612>
- Daviet S., 2013. La géographie économique française du « tournant territorial », une analyse critique. *Courants et théories en géographie économique*.

- David D.K., 2004. Desert « wastes » of the Maghreb : Desertification narratives in French colonial environmental history of North Africa. *Cultural Geographies*, 11(4), 359-387. <https://doi.org/10.1191/1474474004eu3130a>
- Desrues T., Gobe E., 2023. "We don't want to be governed like this anymore": Protest democracy as an expression of a crisis of governmentality in post-revolution Tunisia. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 50(3), 648-665. <https://doi.org/10.1080/13530194.2021.1996333>
- Fetoui M., Frija A., Dhehibi B., Sghaier Ma., Sghaier Mo., 2021. Prospects for stakeholder cooperation in effective implementation of enhanced rangeland restoration techniques in southern Tunisia. *Rangeland Ecology and Management*, 74, 9-20.
- Floret C., Le Floc'h É., Pontanier R., 1986. La désertification en Tunisie présaharienne. *Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée*, 41(1), 291-326.
- Frija A., Dhehibi B., Sghaier Ma., Sghaier Mo., 2021. Vers une gestion durable et une gouvernance soutenue des parcours du sud de la Tunisie. Note de politique. IRA, ICARDA et IRESA.
- Frija A., Sghaier Ma., Fetoui M., Dhehibi B., Sghaier Mo., 2022. The governance systems for collective actions in agropastoral systems in Tunisia: historical trends and future perspectives. In Pinto-Correia T., Moreno G., Guimaraes T., Pinto-Correia M.H., *Governance for Mediterranean Silvopastoral Systems*. Milton Park, Abingdon, Oxon : Routledge.
- Frija A., Sghaier Ma., Fetoui M., Dhehibi B., Sghaier Mo., 2023. Pathways for improving rangeland governance under constraining land tenure systems: Application of a participatory Bayesian Belief approach. *Land Use Policy*, 126. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2022.106519>
- Guillaume H., Genin D., Nouri, H., 2005. Mutations agro-pastorales et recompositions socio-territoriales sur un transect montagne/plaine en Tunisie aride. In Georgoudis A., Rosati A., Mosconi C. (coord.). *Animal production and natural resources: utilisation in the Mediterranean mountain areas*. Wageningen : Wageningen Academic Publ., pp. 39-44.
- JORT (Journal officiel de la République tunisienne), 2020. Loi n° 2020-30 du 30 juin 2020 relative à l'économie sociale et solidaire, JORT n° 63, p. 1399.
- JORT (Journal officiel de la République tunisienne), 2022. Décret n° 15 du 22 mars 2022, relatif aux sociétés communautaires, JORT n° 30, p. 772.
- Laâbar M., Sghaier M., 2022. Les changements institutionnels dans les parcours du sud de la Tunisie à la lumière des principes de la théorie des communs. *African Journal of Land Policy and Geospatial Sciences*, 5(2), 427-441.
- Meddeb H., 2018. Les ressorts socio-économiques de l'insécurité dans le Sud tunisien. *Maghreb-Machrek*, 3, 53-60.
- ONAGRI (Observatoire national de l'agriculture), 2021. Indicateurs clés des filières agricoles en Tunisie 2020, 76 p.
- Ostrom E., 1990. *Governing the commons : The evolution of institutions for collective action*. Cambridge : Cambridge University Press.
- PRODEFIL, 2021. Projet de développement agro-pastoral et des filières associées dans le gouvernement de Médenine. 11 p.
- Raimbert C., Rebaï N., 2017. Collectifs et développement durable des territoires ruraux en Amérique latine. *EchoGéo* [En ligne], 42. <https://doi.org/10.4000/echogeo.15131>
- Pappagallo L., 2022. "Partir pour Rester ?" *To leave in order to stay? The role of absence and institutions in accumulation by pastoralists in Southern Tunisia*. Thèse de doctorat, University of Sussex.
- Sajaloli B., Grésillon É., 2018. Les marges, une géographie plastique des territoires humains. *L'Information géographique*, 82(1), 129-142. <https://doi.org/10.3917/lig.821.0129>
- Sghaier M., Frija A., Elloumi M., Jaouad M., Fetoui M., Kaabachi I. et al., 2020. Gouvernance et cadre institutionnel des parcours en Tunisie. *Revue des régions arides*, 47 (numéro spécial), 79-92.