

Étude de cas TUNISIE du Policy Paper approches territoriales

Action collaborative : Approches territoriales

Approche territoriale : Le PACTE, un programme pilote de développement territorial pour l'adaptation au changement climatique des territoires vulnérables de Tunisie

Auteurs Principaux: Guillaume Lestrelin (Cirad), Meriem Jouini (Consultante/Chercheuse)

Auteurs contributeurs : Jean-Yves Jamin (Cirad), Mohamed Naoufel Ben Haha (Direction Générale de l'Aménagement et de Conservation des terres agricoles, Tunisie / coordinateur PACTE), Julien Burte (Cirad)

INTRODUCTION

En Tunisie, les politiques et pratiques de développement territorial et de conservation des ressources naturelles sont historiquement structurées selon un modèle « descendant », fonction du degré élevé de centralisation administrative. Dans les régions rurales, les promesses liées à la politique de décentralisation engagée depuis 2014 et au code des collectivités locales établi depuis 2018 sont fortement contrebalancées par les ressources propres (financières et humaines) limitées des municipalités et leur absence de mandat sur l'espace agricole. De fait, les services agricoles locaux (CTV) et régionaux (CRDA) jouent encore un rôle clé dans les territoires ruraux et le pouvoir central est toujours très important.

Or, nombre d'évaluations réalisées ces dernières années ont montré que les politiques et pratiques de développement et de conservation actuelles ne sont pas à même de répondre aux attentes des populations locales (absence de rentabilité économique, faible participation locale et manque de pertinence vis-à-vis des préoccupations locales, etc.). De plus, le modèle « descendant » constitue un frein important à l'adaptation des communautés locales aux impacts du changement climatique. En effet, l'implication

d'une diversité d'acteurs, notamment locaux, dans l'échange et la co-production d'information, la prise de décision et la gestion collective des territoires et des ressources peut être considérée comme un facteur clé de résilience face au changement climatique.

Pour répondre à ces enjeux, le Ministère de l'Agriculture des Ressources Hydrauliques et de la Pêche (MARHP) s'est doté d'une stratégie nationale d'Aménagement et de Conservation des Terres Agricoles (ACTA) qui préconise la mise en œuvre d'approches territoriales, concertées et partenariales pour toute intervention de développement rural. Et depuis plus de dix ans, en vue d'opérationnaliser les principes mis en avant dans cette stratégie, le ministère mobilise différents partenaires scientifiques et de développement tunisiens et français pour la mise en œuvre d'expériences pilotes (ex. programme FCGBV, 2008-2021).

Le Programme d'Adaptation au Changement Climatique des Territoires Ruraux Vulnérables de Tunisie (PACTE, 2018-2027) constitue l'une de ces expériences pilotes. L'objectif du programme est de concevoir et d'accompagner la mise en place et le fonctionnement de plateformes multi-acteurs pour le diagnostic participatif, la planification territoriale concertée et le pilotage d'investissements liés à

(i) la gestion durable des ressources naturelles vulnérables, (ii) le développement économique des territoires ruraux marginaux, et (iii) l'amélioration de la gouvernance locale. Dans le cadre du COSTEA, pour analyser comment inclure la gestion de l'eau agricole dans la

gouvernance et le développement des territoires ruraux, nous avons choisi d'étudier l'approche mise en œuvre dans le cadre du programme PACTE. La période couverte par l'étude de cas est entre 2018 et 2022.

Encadré : Démarche d'analyse de l'étude de cas

L'analyse des études de cas s'est basée sur une grille des critères d'analyse construite au sein d'un groupe d'expert (Annexe 1). La grille a été construite pour aider à fournir des éléments de base du contexte afin de caractériser le territoire, le type d'investissement hydroagricoles les différents acteurs et les bailleurs de fond. L'objectif essentiel de cette grille est d'analyser les différentes approches mises en œuvre dans le cadre d'un ou des investissement(s) / projet(s) hydroagricole(s). La grille a permis de couvrir les trois grandes phases des projets : 1) Le contexte historique local et national et la nécessité du projet, 2) la phase construction du projet pour analyser l'approche mise en œuvre ou l'évolution de l'approche au cours du projet, suite à une adaptation aux conditions socio-politiques existants, et 3) la phase post-projet en analysant les principaux résultats et impacts du projet à l'échelle locale à court et long terme et en précisant les différents facteurs qui ont permis la pérennité du projet ou les problèmes qui ont conduit le projet à l'échec. Cette grille a été ensuite validée par les participants du groupe « Approches Territoriales » du COSTEA.

PRESENTATION DE L'ETUDE DE CAS

Notre étude de cas est située dans les régions semi-aride et aride de Tunisie. Le secteur agricole occupe une place importante dans l'économie tunisienne en contribuant à la création d'emploi, à la sécurité alimentaire du pays et à l'équilibre de son économie à travers les exportations. On estime qu'aujourd'hui un Tunisien sur six travaille dans l'agriculture (GIZ 2014). Les zones cultivées couvrent environ 4,2 millions d'hectares, ce qui représente 26 % de la superficie totale du pays et 47 % des terres agricoles et des pâturages. La Tunisie dispose en outre d'une superficie cultivée par habitant parmi les plus élevées d'Afrique (environ 477 ha pour 1000 habitants en 2013), et le taux d'irrigation de ces terres (9%) est également l'un des plus importants du continent (FAO 2015).

Le PACTE est un programme pilote de développement territorial (planification territoriale et participation à grande échelle), couplé à un fonds d'investissement. L'investissement est financé par un prêt de l'AFD à la République Tunisienne à hauteur de 50M€.

Le projet couvre six zones d'intervention composées par 1-3 secteurs administratifs et sélectionnées sur la base d'indicateurs de développement régional et du niveau de

vulnérabilité des ressources naturelles. Les territoires ont ensuite été redécoupés sur la base d'un diagnostic participatif (entrée "territoires de vie" / structuration sociale du territoire).

Figure 1. Localisation des zones d'intervention du programme PACTE.



RESULTATS DE L'ANALYSE DE L'ETUDE DE CAS DE PROJET PACTE

Construction du projet : Stratégie et approche

▪ Le choix de l'approche de mise en œuvre du projet

L'approche choisie pour la mise en œuvre du projet est une approche territoriale et multisectorielle, centrée sur un processus de planification participative, et facilitée par des animateurs territoriaux. L'approche est basée sur six étapes : 1) diagnostic et priorisation des enjeux de développement, 2) collecte de propositions d'action, 3) élaboration de grappes de projets thématiques (sur la base des propositions collectées), 4) spatialisation des grappes, 5) expertise des plans, 6) mise en œuvre des investissements, 7) suivi-évaluation.

▪ Montage institutionnel de mise en œuvre du projet

Un montage institutionnel de mise en œuvre du projet a été établi à différentes échelles avec l'implication de différents types d'acteurs :

- Commissions multisectorielles de suivi au niveau central et régional, unités de gestion de projet au niveau central (ministère de l'agriculture) et régional (services agricoles) ;
- Partenaires de la recherche-enseignement agronomique (en assistance technique) ;
- Comités de territoire rattachés aux municipalités et impliquant des représentants des habitants, des élus municipaux, des acteurs du secteur privé et la société civile et des jeunes innovateurs locaux.

Le financement des investissements est fait via des appels d'offre gérés par les services agricoles. Il y a également mobilisation de différents partenaires de développement via des conventions de financement (au niveau central et régional) pour l'appui aux activités génératrices de revenus, l'aménagement foncier, etc.

▪ Les acteurs impliqués dans le processus

Le projet PACTE est un projet pilote. L'approche territoriale a été élaborée au cours du projet, ce qui a nécessité la participation de différents types d'acteurs (locaux et externes) au

processus, y compris les habitants des zones d'intervention, les décideurs et la recherche :

- Acteurs locaux : habitant.e.s des zones d'intervention représentants au sein des comités de territoire et jeunes innovateurs notamment, élus des municipalités, acteurs des filières agricoles, et acteurs de la société civile (associations, syndicats) ;
 - Acteurs externes : services agricoles régionaux et centraux, autres services publics (gouvernorat, foncier, équipement, etc.), institutions d'enseignement et recherche agronomique tunisiens et français...
-
- **La considération des enjeux territoriaux par les décideurs avant la mise en place du projet de développement**

Les risques de « capture » du processus de planification et des investissements par quelques acteurs individuels ont été pris en compte en favorisant une participation à grande échelle des acteurs locaux lors des étapes de diagnostic et de proposition d'actions de développement. De plus, la constitution d'un comité de territoire inclusif (en genre, origine géographique, catégorie d'acteur...) a constitué un facteur clé dans l'identification et la mise en débat des enjeux de développement territorial, leur priorisation et les moyens d'y répondre. Ces comités ont notamment impliqué la mise en place de règlements intérieurs établissant un équilibre du pouvoir décisionnel en faveur des habitant.e.s des zones d'intervention.

Les risques d'impacts socio-économiques et environnementaux négatifs d'investissements planifiés par les acteurs locaux ont, pour leur part, été contrôlés via un double travail d'expertise, en interne lors des ateliers de planification des comités de territoire, et en externe via une phase de relecture/contre-proposition par des agents des services de l'Etat.

Une nouvelle vision territoriale à l'échelle locale ?

Les étapes de mobilisation (2018), de diagnostic (2019) et de collecte de propositions d'actions auprès de la population (2020) ont permis une participation à grande échelle avec plus de 100 événements publics, plus de 4 000 participants directs et près de 12 000 propositions d'action collectées au total.

Des comités de territoire, composés de 30 à 56 membres (environ 40% de femmes) en fonction

des zones d'intervention, ont été mis en place à l'échelle locale. En 2021, des conventions ont été établies avec les municipalités des six zones d'intervention du programme pour accueillir ces comités. Depuis 2022, ils sont en charge d'expertiser et d'affiner les propositions d'action et de les intégrer dans des plans de développement territorial.

Un dispositif d'animation territoriale

Des plateformes multi-acteurs ont été mises en place dans chacune des six zones d'intervention. Trois niveaux d'organisation sont représentés au sein de ces plateformes – à savoir (i) le niveau central avec des directions ministérielles, des experts nationaux, des institutions financières et des organismes d'enseignement et de recherche, (ii) le niveau régional avec les services agricoles du gouvernorat, d'autres services administratifs (équipement, santé, éducation...) et le conseil régional, et (iii) le niveau local centré autour d'un comité de territoire constitué d'élus municipaux, d'acteurs de la société civile et du secteur privé et de représentants de la population des zones d'intervention. Chacune des six plateformes multi-acteurs est appuyée par une équipe d'animateurs formés au travail de diagnostic participatif, de planification concertée et de suivi-évaluation des investissements.

Ce dispositif est co-piloté par le développement et la recherche scientifique, cette dernière intervenant en appui-conseil aux animateurs territoriaux, aux différentes étapes du diagnostic et de la planification, ainsi que comme force de proposition pour des actions de développement innovantes à intégrer dans les plans. À terme, le dispositif devra être adapté pour une mise en œuvre sur financement des pouvoirs publics tunisiens, dans le cadre de la stratégie ACTA du Ministère de l'Agriculture notamment.

Impacts observés

L'expérience a généré de très fortes attentes au niveau local concernant notamment l'amélioration des conditions de vie, l'emploi, l'accès aux ressources et aux services de base (ex. eau potable et d'irrigation), etc. En revanche, le niveau d'investissement physique restant encore très limité, elle n'a pas encore généré d'impacts évidents sur ces dimensions.

Dans l'immédiat, les premiers impacts sont surtout visibles dans l'émergence de dynamiques de mobilisation/structuration

collective très importantes au niveau local, avec par exemple, la prise de responsabilités de la part de représentants des habitant.e.s, la création de forums de discussion et de pages Facebook par les comités de territoire, etc. En outre, les efforts de renforcement de capacités engagés auprès des services agricoles régionaux ont généré un changement de posture clair des agents impliqués dans la mise en œuvre : ces derniers passant d'une posture d'expertise et de préconisation technique (approche verticale et descendante) à une posture de facilitation et de concertation (approche horizontale et ascendante).

RETOUR D'EXPERIENCE ET PERSPECTIVES

D'une manière générale, le dispositif et la démarche de planification ont été bien acceptés par les acteurs locaux qui louent l'innovation en termes de démocratie participative et de gouvernance locale notamment. En revanche, de nombreuses difficultés ont été rencontrées en lien avec la lenteur du processus de concertation (cause de ressenti important de la part des acteurs locaux), les besoins très importants en termes de moyens humains pour la mise en œuvre, la faible coordination entre les différents secteurs concernés par les questions de développement territorial, les lourdeurs administratives liées aux passations de marché public, etc.

Du point de vue de la démarche, ces difficultés ont notamment retardé la mise en place, au niveau de chaque plateforme multi-acteurs, d'observatoires territoriaux pour le suivi participatif des actions et investissements mis en œuvre et la co-évaluation de leurs impacts.

Enfin, si bon nombre d'investissements physiques planifiés dans le cadre du programme PACTE devraient effectivement avoir des impacts positifs au sein des zones d'intervention (en termes d'amélioration de l'accès aux ressources, de création d'emploi et d'amélioration des conditions de vie, de limitation de l'exode, etc.), la pérennité de l'investissement des pouvoirs publics tunisiens dans le changement d'échelle de la démarche n'est pas garantie. La généralisation des comités de territoire, la mise en place d'un dispositif national de formation en diagnostic et animation territoriale, voire la création d'un véritable métier d'« animateur territorial », nécessitent des choix politiques au plus haut niveau.

ANNEXE

Annexe 1 : La grille d'analyse des études de cas.

