

Les conseils de gestion des terres collectives en Tunisie entre mauvaise gouvernance et marginalisation. Cas de la région de Tataouine, Sud tunisien

Ben Saad A.

in

Elloumi M. (ed.), Jouve A.-M. (ed.), Napoléone C. (ed.), Paoli J.C. (ed.).
Régulation foncière et protection des terres agricoles en Méditerranée

Montpellier : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 66

2011

pages 73-84

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=801375>

To cite this article / Pour citer cet article

Ben Saad A. **Les conseils de gestion des terres collectives en Tunisie entre mauvaise gouvernance et marginalisation. Cas de la région de Tataouine, Sud tunisien.** In : Elloumi M. (ed.), Jouve A.-M. (ed.), Napoléone C. (ed.), Paoli J.C. (ed.). *Régulation foncière et protection des terres agricoles en Méditerranée.* Montpellier : CIHEAM, 2011. p. 73-84 (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 66)



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

Les conseils de gestion des terres collectives en Tunisie entre mauvaise gouvernance et marginalisation

Cas de la région de Tataouine, Sud tunisien.

Abdallah Ben Sâad

Institut des Régions Arides de Medenine, Tunisie

Résumé. Dans l'ancien temps et jusqu'à des dates proches, le sud tunisien était peuplé par des populations pastorales peu nombreuses et organisées en tribu. L'économie pastorale, dominée par l'insécurité du milieu et des hommes, obligeait ces populations à rester unies et cela explique en grande partie le fait que les terres soient des terres collectives (*aradhi ichtirakya*). La gestion des espaces et des biens collectifs étaient assurée par une structure traditionnelle appelée «*myaâd*» (conseil de notables nommés par la tribu). Toutefois, l'administration coloniale, pour des raisons sécuritaires, a remplacé les «*myaâd*» par des «conseils de notables», très contrôlés (1918) puis des «conseils de gestion» élus (1935). Aux lendemains de l'indépendance, l'Etat a mis en œuvre une politique foncière libérale basée sur la privatisation des terres collectives. En application de la loi du 14 janvier 1971, les compétences du conseil de gestion ont évolué vers la prise en charge des opérations de privatisation des terres collectives à vocation agricole. Extrêmement bien calé sur la structure sociale, le conseil de gestion a favorisé un dénouement rapide et sans heurt de la privatisation des terres collectives malgré l'importance des enjeux fonciers. Le succès de leur action dans une opération aussi difficile leur a permis d'acquérir la confiance des pouvoirs publics qui n'ont pas vu l'intérêt de créer une nouvelle structure pour la gestion des parcours collectifs qui comptent près d'un million d'hectares. Or, ces conseils n'ont pas pu remplir leur mission qui consistait à développer des programmes d'aménagement des terres agricoles et pastorales. Dans ce texte nous essayerons de mettre en exergue, à partir du diagnostic réalisé dans 35 conseils de gestion du gouvernorat de Tataouine, les problèmes, les contraintes et les handicaps qui entravent le fonctionnement des conseils de gestion ainsi que leurs perspectives d'avenir.

Mots-clés. Tataouine - terres collectives – privatisation – parcours collectifs – conseil de gestion.

Management councils for common land in Tunisia between poor governance and marginalisation

Abstract. *In the old days—and until recent times—southern Tunisia was inhabited by small pastoralist populations organised in tribes. The pastoral economy dominated by insecure environmental and human conditions obliged these populations to remain united, explaining why most of the land is collective (aradhi ichtirakya). Management of land and common property was handled by a traditional 'myaâd' (a council of notables appointed by the tribe). However, for reasons of security, the colonial administration myaâds by strictly controlled 'councils of notables' (1918) and then by elected 'management councils' (1935). Following independence, the state implemented a liberal landholding policy based on the privatisation of common land. In application of the law of 14 January 1971, the competences of the management councils changed and they handled the privatisation of collective farm land. Extremely well embedded in the social structure, the councils enhanced rapid, dispute-free results in the privatisation of commons in spite of the importance of the landholding stakes. Their successful action in such a difficult operation gained them the confidence of the public authorities, who saw no advantage in the creation of a new structure to manage common rangeland totalling nearly a million hectares. However, the councils were unable to complete their mission of setting up development programmes for arable land and grazing land. The article uses a diagnosis performed by 35 management councils in the Governorate of Tataouine to highlight the problems, constraints and handicaps that affect the functioning of management councils and to examine their future prospects.*

Keywords. *Tataouine – common land – privatisation – common grazing – management council.*

Introduction

Historiquement, la société rurale a connu dans le sud tunisien, comme dans les autres pays du Maghreb, des formes de gestion communautaire des terres et des ressources naturelles. En effet, les populations pastorales (organisées en tribus) étaient, jadis très soucieuses de s'adapter aux conditions d'un milieu rude et contraignant. Chaque fraction ou sous-fraction s'organisait en groupe de familles «*douar*», sous la responsabilité du conseil des notables «*myaâd*» pour gérer au mieux l'énergie disponible (humaine et animale), recycler avec soin les éléments fertilisants (minéraux et organiques) et valoriser les ressources de la flore et de la faune afin de produire sur place, et/ou en se déplaçant, l'essentiel des besoins du groupe. Avec la colonisation du pays en 1881, un processus de transformation des anciennes structures d'organisation de la société rurale s'est mis en place, provoquant une mutation considérable dans la gestion des terres et des ressources naturelles. Ce processus s'est accéléré après l'indépendance du pays en 1956. En effet, convaincu de la nécessité d'engager rapidement le pays sur la voie de la modernité, le jeune Etat tunisien, en succédant au pouvoir colonial, a entrepris dès les premières années de l'indépendance des réformes d'ordre politique, économique et social (abolition de la monarchie, généralisation de la scolarisation, instauration du code du statut personnel qui interdit la polygamie, etc.). S'inscrivant dans le cadre de ce mouvement de modernisation, la réforme du système foncier a été engagée dès 1956 : abolition des droits *habous*¹ (*enze*² et *kirdar*³) par les lois de 1956 et 1957, récupération des terres appartenant aux colons, soit par conventions bilatérales, soit par l'application de la loi de la nationalisation des terres de 1964, etc. Dans ce contexte, dominée par l'objectif prioritaire de sécurisation foncière, après l'échec de l'expérience de collectivisation qui n'a duré que quelques années (1963-1969), une politique foncière libérale a été mise en œuvre par la loi du 14 janvier 1971, basée sur la privatisation des terres collectives. Les conseils de gestion (*majalis al tasarrof*),- structures communautaires élues par les ayants-droit, qui ont remplacé les conseils des notables traditionnels (*myaâd*) dont les membres étaient nommés par les chefs de tribus -, sont désignés par la loi de 1971 comme étant les seuls décideurs en matière d'attribution des terres collectives. La mise en œuvre de cette politique libérale a eu des répercussions énormes non seulement sur la structuration de ces espaces steppiques et sahariens, mais aussi sur les valeurs et pratiques traditionnelles. En particulier, cette politique a eu des retombées négatives sur la place qu'occupait le conseil de gestion ainsi que sur son fonctionnement et ses actions. Après plus de 35 ans d'application de la loi de privatisation des terres collectives, presque tous les conseils de gestion (qui n'ont plus de terres à attribuer) sont devenus inadaptés à la situation et donc marginalisés par les pouvoirs publics et contestés et/ou ignorés par les populations locales.

I – Importance et problématique du foncier collectif dans la région de Tataouine

Sur le plan quantitatif, les terres collectives couvraient à l'aube de l'indépendance environ 3 millions d'ha (1 600 000 ha de terres agricoles et 1 400 000 ha de parcours), soit près du cinquième du territoire national et le tiers des terres agricole (Ben Salah, 1973).

Depuis la mise en place de cette politique de privatisation des terres collectives à vocation agricole (1971), environ 1 380 000 hectares ont été attribués à 100 000 exploitants (Gharbi, 2002), ce qui veut dire que 220 000 hectares restent encore non partagés, situés dans le centre et le sud du pays, dont 56 560 ha à Tataouine (tableau 1). Concernant les terres à vocation pastorale, la soumission des parcours au régime forestier, qui devrait permettre un aménagement pastoral adéquat et une gestion rationnelle de ces parcours (mise en défens, rotation du bétail, contrôle de la charge animale, etc.), n'a touché jusqu'à aujourd'hui qu'environ 600 000 hectares (soit près de 40 % du total national), dont 180 500 ha à Tataouine. Dans la région de Tataouine, les structures foncières collectives jouent un rôle essentiel dans l'évolution socio-économique de la région car

elles sont liées à l'existence de tribus nomades pratiquant un élevage extensif qui nécessite des déplacements fréquents, ce qui ne favorise pas l'établissement de la propriété privée.

Le tableau ci-dessous résume la situation foncière actuelle à Tataouine.

Tableau 1 : Assiette foncière du gouvernorat de Tataouine

Régime	Type de terre	Superficie (ha)	% du total
Situation générale	Total gouvernorat	3 888 000	100
	Terres agricoles	1 045 000	27
	Terres sahariennes	2 843 000	73
Régime collectif	Terres collectives	691 360	18
	Terres non attribuées	56 560	1,45
	Parcours collectifs non soumis au régime forestier	454 300	12
	Parcours collectifs soumis au régime forestier	180 500	5

Source : Kervyn, 2005

La lecture de ce tableau permet de constater que la plus grande partie des terres agricoles du gouvernorat, avec 691 360 ha, est constituée de terres collectives.

Celles-ci se répartissent en 2 catégories :

- 56 560 ha sont attribuables, c'est-à-dire que ces terres, jugées aptes à l'agriculture, font l'objet du programme d'apurement foncier. Leur statut et leur propriété sont définis par un tribunal immobilier ;
- 634 500 ha sont des parcours collectifs (dont 180 000 ha sont soumis au régime forestier).

Toutefois, si la politique de privatisation des terres collectives suivie depuis 1971 a résolu une partie des défaillances caractérisant le système foncier, elle a aussi eu des effets négatifs sur le développement socio-économique des régions steppiques. Il s'agit notamment, dans ces zones fragiles dominées par un bioclimat aride, de la mobilisation souvent excessive des ressources naturelles. En effet, la dégradation des ressources en eau et en sol, en raison de l'extension des emblavures céréalières et des plantations arboricoles sur des terrains fragiles, sableux ou sablo-limoneux, et la multiplication des puits de surface ainsi que la dégradation des parcours, en raison du surpâturage et de la disparition de la gestion rationnelle traditionnelle, ne font qu'aggraver la situation et détériorer le cadre de vie des populations locales.

En somme, les conseils de gestion, qui constituent la principale institution intervenant dans les terres collectives, sont considérés comme les premiers responsables de ces trois situations négatives : (i) non partage de plus de 56 000 ha après plus de 35 ans de mise en œuvre de la politique de privatisation ; (ii) non soumission de plus de 450 000 ha de parcours collectifs au régime forestier ; (iii) surexploitation et dégradation des parcours collectifs.

II – Les structures de gestion et de tutelle du foncier collectif

1. Evolution des conseils de gestion

Comme nous l'avons signalé plus haut, et telle qu'elle est prévue par les textes législatifs, la gestion des terres collectives est assurée par des organes de gestion qui sont contrôlés par des organes de tutelle. En effet, et contrairement au Maroc où il est resté informel et coutumier, l'organe de gestion des terres collectives a été, en Tunisie, institutionnalisé par la loi depuis la période coloniale. Il n'a pas eu à travers le temps la même appellation ni les mêmes attributions. En remplacement de la structure traditionnelle, le «*myad*», l'administration coloniale a institué dans les territoires militaires du sud le «conseil des notables» par le décret du 23 novembre 1918 puis un «conseil de gestion» par le décret du 30 décembre 1935 ; organe très différent du «conseil de gestion» créé par le décret du 2 juillet 1965 par l'Etat tunisien.

Le dépouillement des textes législatifs concernant les organes de gestion permet de faire un historique et d'observer l'évolution de ces structures. Cette évolution concerne surtout le mode de désignation de leurs membres. D'après le décret de 1918, les membres du conseil des notables étaient désignés en deux temps ; d'abord la tribu élitait pour chaque poste trois candidats, puis l'autorité administrative coloniale choisissait parmi les candidats les membres du conseil des notables qui ne devenait fonctionnel qu'après approbation du chef du bureau des affaires indigènes. Ainsi, l'administration coloniale était maîtresse de la désignation des membres du conseil des notables, se réservant le droit de choisir les membres qui lui convenaient. Ce mode de désignation s'est avéré inefficace, car les conseils des notables créés dans les territoires militaires du Sud n'ont pas pu jouer le rôle qui leur était assigné. Aussi, par la promulgation du décret du 30 décembre 1935, l'administration coloniale a transformé le «conseil des notables» en un «conseil de gestion» dont les membres seraient élus.

Après l'indépendance, le décret du 2 juillet 1965, texte d'application de la loi n° 64-28 du 4 juin 1964 fixant le régime des terres collectives, a conservé l'élection comme mode de désignation des membres du conseil de gestion mais a évolué vers une représentation de plus en plus large de cet organe. En effet, alors que l'arrêté de 1938, en application du décret de 1935, ne reconnaissait la qualité d'électeur et de candidat qu'aux seuls chefs de famille, le décret de 1965 a donné ce droit à tout membre de la collectivité âgé de 20 ans au moins. Cette mesure a permis d'intégrer deux nouvelles catégories de personnes : (i) les femmes devenues pour la première fois électrices de plein droit ; (ii) les jeunes de sexe masculin qui ne sont pas chef de famille. En outre, le décret de 1965 prévoit que le conseil de gestion est élu pour une période de cinq ans à compter de la confirmation des élections par le gouverneur. A l'expiration du mandat du-dit conseil, il faut procéder à de nouvelles élections. Toutefois, si pour des raisons impérieuses (conflits par exemple) il s'avère difficile de procéder aux élections du conseil de gestion, le gouverneur peut prendre un arrêté prorogeant le mandat du conseil pour une période d'une année renouvelable une fois ou encore dissoudre le conseil et désigner un comité provisoire pour une durée de 3 ans (ce qui est le cas le plus fréquent). Le conseil de gestion se compose de membres titulaires et de membres suppléants, dont le nombre ne peut être inférieur à six et est fixé par le gouverneur. Ces membres sont assistés dans l'accomplissement de leurs tâches par deux conseillers désignés par le gouverneur et qui ont une voix consultative.

Il est intéressant de signaler que la composition du conseil de gestion s'inspire de la coutume en permettant à chaque lignage «*orf*» d'être représenté par un ou plusieurs membres selon que le lignage est considéré mineur ou dominant. Mais dans tous les cas, le président du conseil de gestion est un notable issu d'un lignage dominant. De ce fait, la composition de ces conseils a joué au profit des riches au moment de la privatisation des terres. «*Nantis de pouvoir très étendus, les conseils de gestion qui sont composés généralement de notables (grands éleveurs, grands propriétaires terriens, chefs religieux, etc.) ont été complices des autres riches et notables dans les*

collectivités qu'ils représentent. Du coup, ils ont favorisé la concentration foncière entre leurs mains» (Ben Saad, 2002). Nous avons pu vérifier ce phénomène sur le terrain dans la tribu des Ouled Chéhida (au sud de Tataouine) où huit ayants-droit (l'un des anciens présidents du conseil de gestion et ses quatre frères ainsi que trois cousins), soit environ 0,8 % de la population seulement, possèdent au moment du partage 12 % des terres. D'ailleurs, plusieurs enquêtés parlent de la partialité des conseils de gestion au moment de la privatisation. Dans ce cas, le paysan contestataire peut théoriquement faire un recours en justice si la décision du conseil de gestion a été homologuée par le gouverneur. Mais dans la pratique le paysan renonce à son droit de recours, soit par manque de moyens financiers, soit dans la plupart des cas par peur de s'opposer aux membres du conseil de gestion très proches du pouvoir et assurant, dans la quasi-totalité des cas, une responsabilité au sein de la cellule destourienne du parti au pouvoir.

2. Les conseils de tutelle

Les décisions des conseils de gestion sont obligatoirement soumises aux conseils locaux et régionaux de tutelle des terres collectives.

Un conseil de tutelle local a été institué par la loi du 8 février 1988 dans chaque délégation où se trouvent des terres collectives. Il est présidé par le délégué et assure notamment la coordination et le contrôle des activités des conseils de gestion relevant de sa circonscription. Il est chargé également de la délimitation des terres collectives situées dans la délégation ainsi que de l'arbitrage des conflits fonciers entre collectivités. Il est composé de cinq membres : le délégué en tant que président, un juge, un représentant du service des affaires foncières, un représentant du syndicat des agriculteurs et un représentant des conseils de gestion désigné par le gouverneur sur proposition du délégué. Les décisions du conseil de tutelle local font l'objet d'appel devant le conseil de tutelle régional.

Le conseil de tutelle régional joue un rôle déterminant dans l'apurement et la mise en valeur des terres collectives. Il assure tous les pouvoirs du conseil de tutelle local sur plusieurs délégations. Il établit aussi, en collaboration avec les services agricoles, des programmes de mise en valeur des terres collectives. Il examine les appels formulés contre les décisions des conseils de tutelle locaux. Le conseil de tutelle régional est présidé par le gouverneur et composé de représentants régionaux des ministères des finances, de la justice, de l'agriculture et depuis 1992 du domaine de l'Etat et des affaires foncières, du syndicat des agriculteurs et de deux représentants des conseils de gestion désignés par le gouverneur.

3. Rôle et attributions des conseils de gestion

Alors que l'arrêté du 12 juillet 1938, en application du décret du 30 décembre 1935, ne permettait aux conseils de gestion que de gérer les terres collectives, les attributions du conseil de gestion ont connu, après l'indépendance du pays, une évolution vers plus de responsabilités, telles qu'elles ont été fixées par la loi du 14 janvier 1971, modifiant et complétant la loi du 4 juin 1964. Il s'agit des missions suivantes :

- entreprendre toute opération destinée à favoriser la mise en valeur de la terre collective et à améliorer les conditions sociales des membres de la collectivité ;
- veiller à l'entretien des plantations et des aménagements fonciers effectués, à la mise en défens et à l'organisation des zones réservées au parcours ;
- procéder à l'attribution de la terre collective à titre privé au profit des membres de la collectivité dans les conditions prévues ci-dessus ;
- administrer le patrimoine de la collectivité et en disposer selon les conditions déterminées par la loi ;

- ester en justice au nom de la collectivité ;
- déléguer ses pouvoirs à l'un de ses membres pour des objets déterminés ;
- tenir une comptabilité sommaire des opérations financières de la collectivité ;
- représenter la collectivité dans tous ces actes.

A la lecture de ces lignes, il apparaît que les conseils de gestion sont en principe nantis de pouvoirs très étendus. Les membres de ces conseils sont appelés à jouer un rôle primordial dans la vie économique et sociale du groupe. Or, dans la pratique plusieurs facteurs (dont la tutelle administrative, le manque de moyens et de compétences, la mauvaise gouvernance, la non participation des populations locales, les conflits entre riches et pauvres, les conflits entre agriculteurs et éleveurs, etc.) se sont conjugués pour limiter le rôle des conseils de gestion à la seule opération de partage des terres collectives, la gestion des parcours collectifs étant totalement négligée.

Nous pouvons affirmer que les conseils de gestion ne remplissent plus le rôle de l'ancienne structure traditionnelle «*myaâd*» qui assurait plusieurs fonctions : fonction politique et d'arbitrage, fonction religieuse, fonction d'échanges et de services, etc. Est-ce là un choix délibéré de la part de l'Etat ? Nous serions tentés de le croire. D'autant plus que d'autres structures ont été mises en place par le législateur pour prendre en charge des volets très importants du développement agricole, notamment les Groupements de développement agricole (GDA), créés par la loi n°99-43 du 10 mai 1999.

III – Fonctionnement des conseils de gestion dans le Gouvernorat de Tataouine

L'analyse s'appuie sur les données collectées à partir de plusieurs types d'enquêtes :

- une enquête exhaustive auprès des 35 conseils de gestion du Gouvernorat de Tataouine pour mettre en exergue le fonctionnement, les atouts et les contraintes de ces structures ;
- une deuxième enquête auprès d'un échantillon de 100 ayants-droit afin d'avoir une idée de ce que pensent ces derniers de leurs structures de gestion ;
- enfin, des enquêtes informelles basées sur des entretiens (13) avec des personnes ressources (anciens présidents de conseils, *omda*, chargés des conseils de gestion au gouvernorat, élus locaux, etc.) et des réunions de groupe (3) qui ont permis de mettre face à face des membres de conseils de gestion avec des ayants-droit.

1. Situation actuelle

Dans le Gouvernorat de Tataouine, on dénombre 35 conseils de gestion pour 39 fractions tribales. En effet, et comme nous l'avons signalé plus haut, chaque conseil de gestion représente 1 fraction tribale, à l'exception de 4 conseils qui représentent 2 fractions. Dans ce cas, la deuxième fraction est soit une petite fraction berbère arabisée, soit une petite fraction vassale. Les conseils de gestion se répartissent, par délégation, comme indiqué sur le tableau 2.

Tableau 2 : Répartition des conseils de gestion par délégation

Délégation	Nombre de conseils de gestion
Tataouine nord et sud	8
Ghomrassen	8
Bir Lahmar	3
Smar	4
Dhehiba	1
Rémada	11
Total	35

Source : Maignan, 2006

L'analyse de la situation actuelle des conseils de gestion a permis d'établir la typologie suivante :

- conseils de gestion en situation régulière (comité élu dans un congrès légal) ;
- conseils de gestion en situation intermédiaire (comité provisoire désigné par le gouverneur) ;
- conseils de gestion en situation irrégulière (comité dont le mandat est périmé).

Partant de cette typologie, le tableau 3 dresse la situation dans la région de Tataouine.

Tableau 3 : Situation actuelle des conseils de gestion

	Situation régulière	Situation intermédiaire	Situation irrégulière	Total
Nombre	18	11	6	35
%	51,4	31,4	17,2	100

Source : Notre enquête (2007-2008)

La lecture du tableau permet d'observer que près de la moitié (soit 48,6 % des conseils de gestion) n'est pas dans une situation régulière. La situation de ces conseils ne fait que creuser le fossé entre ces structures et les populations locales. En effet, dans ce nouveau contexte de mondialisation, conjugué au développement de l'école, d'internet et de la parabole, la population tunisienne (même la population rurale) est de plus en plus impliquée dans la vie politique et associative, ce qui la rend plus soucieuse de ses droits et moins soumise aux directives imposées du haut.

2. Fonctionnement et gouvernance

Privés de locaux où organiser des réunions, dépourvus de moyens financiers pour se déplacer (les adhérents des conseils de gestion ne payent pas de cotisation contrairement aux adhérents des GDA), marginalisés par les pouvoirs publics (surtout après la création des GDA qui visent presque la même population cible) et surtout non soutenus par les populations locales, les conseils de

gestion, dans leur majorité, n'appliquent plus les clauses du règlement concernant les réunions périodiques du conseil (une fois tous les 15 jours) et les réunions périodiques avec les membres de la collectivité (une fois tous les 6 mois). Pire encore, les membres des conseils de gestion ignorent leurs attributions : lors des enquêtes, ils déclarent ne connaître que la responsabilité du partage des terres entre les ayants-droit et de la gestion des conflits.

En somme, les résultats des enquêtes et des entretiens nous permettent d'établir le diagnostic suivant sur le fonctionnement des conseils de gestion :

- * un fonctionnement de plus en plus déconnecté de la base (participation faible des ayants-droit) ;
- * les conseils de gestion ont perdu le prestige et l'autorité qu'ils possédaient autrefois puisque dans les derniers cas de partage des terres réalisés en 2007, plusieurs ayants-droit ont contesté les décisions des conseils et ont fait des recours auprès des tribunaux contrairement aux habitudes ;
- * les décisions sont généralement prises par le président après consultation des autorités politiques et administratives ; les autres membres du conseil ignorent dans la majorité des cas ce qui se passe dans leurs conseils ;
- * l'action principale, dans la gestion des parcours collectifs, se limite à établir un lien entre agriculteurs et services techniques (pour signaler une panne au niveau d'une pompe par exemple) et/ou à donner un avis sur les interventions de ces services (sur l'installation d'un nouveau point d'eau par exemple).

Ce mauvais fonctionnement trouve son origine dans une mauvaise gouvernance comme le prouvent les données suivantes.

* **Congrès légal** (participation d'au moins 51 % des membres de la tribu) : Aucun des 18 conseils en situation régulière n'a organisé un congrès légal. Ils sont tous désignés par les autorités politiques (cellules destouriennes, fédérations destouriennes du parti) et administratives (délégué, *omda*, etc.). D'ailleurs, 98 % des ayants-droit enquêtés déclarent ne pas avoir participé à un congrès de leur conseil de gestion. Cette situation ne fait que déconnecter de plus en plus le conseil de sa base.

* **Réunions périodiques** : Seuls 9 des 35 conseils de gestion (soit 25,7 %) ont déclaré organiser des réunions périodiques, mais sans que la fréquence soit légale (c. à d., 1 fois tous les 15 jours). Quant aux réunions avec les membres de la tribu, elles n'ont été organisées que par 5 conseils de gestion (soit 14,3 %), mais une seule fois durant tout le mandat (et non une fois par semestre) pour informer les ayants-droit des procédures de partage.

* **Place du conseil dans la collectivité** : A la question « êtes-vous satisfait de votre conseil de gestion », 71 % (soit plus des deux tiers) des enquêtés ont répondu non, contre seulement 29 % qui ont répondu oui. Parmi ces 29 %, nous recensons 82 % de personnes âgées de plus de 60 ans. Il est clair que la confiance n'est plus à l'ordre du jour entre les jeunes ayants-droit (plus cultivés et plus conscients de leurs droits) et les conseils de gestion.

En somme, nous pouvons affirmer que la mauvaise gouvernance, conjuguée à la main mise de l'Etat/Parti par le biais de ses structures de base, pose la problématique de la représentativité et surtout de l'efficacité actuelle d'une structure qui a montré jadis sa primauté et son bon fonctionnement. En effet, dans la campagne tunisienne, comme dans beaucoup de pays du tiers-monde, le maillage politique mis en place sert à contrôler toutes les structures existantes (structures socio-professionnelles ou ONGs). Sur ce sujet, « *faut-il rappeler que dans tous les pays du tiers-monde les partis au pouvoir font le plein pendant les élections dans les campagnes et non dans les villes. Les paysans pauvres sont dans la plupart des cas du côté du pouvoir (qu'il soit de droite ou de gauche) par peur plus que par conviction* » (Ben Saad, 2002). Or, la solution, dans ce nouveau contexte de mondialisation libérale, réside dans cette nouvelle génération de jeunes cultivés (des milliers de diplômés des universités sont au chômage) et engagés à démocratiser la campagne tunisienne.

3. Les contraintes et handicaps des conseils de gestion

A. Les contraintes et les difficultés

En plus de ce qui a été dit plus haut, les conseils de gestion connaissent d'autres faiblesses qui contribuent à leur mauvais fonctionnement à savoir :

* Des membres très âgés : nos enquêtes dans les 35 conseils de gestion montrent que 16 % des membres ont moins de 50 ans, 27 % ont entre 50 et 60 ans et 57 % (soit plus de la moitié) ont plus de 60 ans. L'argument avancé par les enquêtés expliquant la présence de personnes aussi âgées est la bonne connaissance qu'elles ont du terrain ;

* un faible niveau d'instruction : les membres des conseils sont souvent analphabètes et dans les meilleurs des cas ils ont le niveau du «*koutteb*»⁴, ce qui ne leur permet pas d'accomplir leurs rôles. Seuls les jeunes (5 à 10 %) ont un niveau leur permettant d'assurer le secrétariat ;

* une autonomie d'action très réduite puisque les décisions qu'ils prennent ne sont exécutoires qu'après approbation par la tutelle.

Enfin, les conseils de gestion, lors des réunions de groupe, ont soulevé plusieurs difficultés qui entravent leur fonctionnement. Nous présentons dans le tableau 4 la classification hiérarchique des problèmes rencontrés suivant l'ordre de priorité des membres des conseils.

Tableau 4 : Classification hiérarchique des problèmes rencontrés par les conseils de gestion

1. Manque de moyens financiers pour se déplacer et absence de local
2. Désengagement de l'Etat
3. Marginalisation par les autorités publiques
4. Absentéisme et négligence des membres du conseil de gestion
5. Président autoritaire et non coopérant
6. Non adhésion de la population

Source : Notre enquête (2007-2008)

Cette grille de classification montre que ce qui préoccupe le plus les membres des conseils de gestion est lié à l'intervention de l'Etat (manque de moyens, désengagement et marginalisation) et non à la relation des membres entre eux ou à la relation avec la population locale. Il est clair que les conseils de gestion ont été habitués à un accompagnement solide de la part de l'Etat (encadrement technique par les techniciens de la Direction des affaires foncières et de l'Office de la topographie, mise à leur disposition de moyens de transport lors du partage, etc.) et que la disparition de cet appui les a mis en difficultés.

La réponse à la question «*quelles solutions préconisez-vous pour les conseils de gestion ?* » indique combien les membres des conseils de gestion sont très peu motivés pour continuer de rester dans ces structures. En effet, et avec beaucoup d'amertume, 65 % des enquêtés préconisent la dissolution pure et simple des conseils de gestion et leur remplacement par les groupements de développement agricole (GDA) qui sont très soutenus par l'Etat.

B. La marginalisation par les pouvoirs publics

Parallèlement à toutes les contraintes et difficultés signalées, on assiste à une marginalisation des conseils de gestion qui voient, de plus en plus, à la fois les responsables (techniques, administratifs et politiques) et les usagers les contourner pour s'appuyer sur une nouvelle structure, le GDA. Cette nouvelle forme d'organisation rurale semble prendre de plus en plus de place dans les

stratégies de développement et de gestion des ressources naturelles, notamment pour les projets de développement régionaux et locaux. N'est ce pas là un objectif caché de l'Etat, de marginaliser ces structures dans un premier temps, pour faciliter leur dissolution par la suite ? Plusieurs indices nous laissent croire à cette hypothèse.

D'ailleurs, cette même politique a été observée dans l'espace pastoral de l'Atlas marocain où les autorités politiques renforcent les nouvelles structures de développement et les dotent de moyens humains et financiers aux dépens des «*jemaâ*», structures traditionnelles de gestion des terres collectives.

IV – Le conseil de gestion : une structure non adaptée ?

Suite à plusieurs contraintes et difficultés, et comme nous avons pu le montrer plus haut, le conseil de gestion n'arrive plus à assurer les fonctions importantes qui lui ont été attribuées. Son rôle se limite pratiquement au partage des terres collectives. Or, peu de terres subsistent en collectif (cf. tableau 1) et le maintien d'une telle structure non efficace pour d'autres actions ne peut que mettre en péril l'avenir des centaines de milliers d'hectares de parcours collectifs. Nous insistons sur ce fait car nombreux sont les rapports et déclarations des techniciens agricoles qui lient la dégradation des parcours collectifs à la mauvaise gestion des usagers et qui suggèrent une vraie sensibilisation de ces derniers. Cette vision est erronée car elle masque la problématique qui concerne le type de structure à mettre en place pour une gestion durable des parcours collectifs. En effet, le succès des conseils de gestion dans une opération aussi difficile et aussi délicate que la privatisation des terres collectives leur a permis d'acquiescer la confiance des pouvoirs publics qui n'ont pas vu l'intérêt de créer une nouvelle structure pour la gestion des parcours collectifs. C'est peut être cette erreur qui a fait de l'amélioration pastorale une opération manquée, parce que les conseils de gestion n'ont pas su gérer les parcours collectifs.

Le principal fait caractérisant cette non-adaptabilité est lié à la structure du conseil. En effet, la composition actuelle des conseils de gestion, comme nous avons pu le vérifier sur le terrain, est dominée par la présence d'agriculteurs et non d'éleveurs. Il est clair que les enjeux fonciers et la place qu'occupe la terre comme facteur de production dans ce nouveau contexte économique libéral font pression sur cette structure non homogène. Comme il est évident aussi que les enjeux, les objectifs et les motivations entre agriculteurs et éleveurs sont contradictoires, voire conflictuels. Que pouvons-nous attendre d'un exploitant-irriguant, - membre d'un conseil de gestion, intéressé principalement par le curage de son puits de surface, par la modernisation de son appareil de production et par la commercialisation de ses produits agricoles-, dans le domaine de l'amélioration pastorale ? Cet individu aura-t-il le temps de s'intéresser aux problèmes d'un petit éleveur dans une société où l'individualisme est devenu la règle ? Une autre question se pose : ces structures inadaptées, auront-elles un rôle à jouer dans l'avenir ? Sûrement pas. Dans les circonstances actuelles et avec l'achèvement de la privatisation des terres collectives, les conseils de gestion sous leur forme actuelle vont sûrement disparaître.

Nous l'avons montré plus haut, 17 conseils de gestion dans le Gouvernorat de Tataouine (soit près de la moitié) n'ont pas été renouvelés. Deux cas de figure se présentent :

- la nomination par le gouverneur d'une commission provisoire de 3 personnes, en application du décret du 2 juillet 1965 : c'est le cas de 11 conseils sur 35, soit 31,4 % ;
- ou bien le maintien de la situation statu quo, c'est-à-dire que les pouvoirs publics n'optent ni pour le renouvellement du bureau ni pour la nomination d'une commission provisoire : c'est le cas de 6 conseils sur 35, soit 17 %. Dans cette situation, le conseil de gestion devient illégal.

Que pouvons-nous attendre d'une commission provisoire de 3 personnes ou d'un conseil de gestion illégal dans le domaine de la gestion des parcours collectifs ? Et quel avenir aura

l'amélioration pastorale dans ce nouveau contexte économique basé sur une idéologie néo-libérale qui fait du désengagement de l'Etat son principal cheval de bataille ? Tant de questions parmi d'autres qui nous poussent à considérer que ce sujet ne concerne plus le seul domaine agricole (parcours pour les animaux) mais le domaine de l'environnement et donc l'avenir de toute une population qui tire profit d'un espace pastoral très vaste.

Conclusion

La situation dans laquelle se trouvent les conseils de gestion de la région de Tataouine permet de les classer en deux groupes : un petit groupe de conseils de gestion qui seront amenés à partager les quelques 56 000 ha de terres collectives restantes et une majorité de conseils de gestion qui n'ont plus de rôle à jouer et qui sont donc à remplacer par d'autres structures.

Pour le premier groupe, nous pensons que la solution réside dans leur encadrement pour promouvoir une bonne gouvernance et une bonne gestion ; il faut aussi les doter des moyens nécessaires pour qu'ils parviennent à terminer les opérations de partage dans de bonnes conditions. Mais une fois qu'ils auront achevé leurs travaux, il faudra qu'ils laissent leur place à une autre structure.

Pour le deuxième groupe, et pour préserver environ 800 000 hectares de parcours collectifs, nous pensons qu'il faut remplacer les conseils de gestion par une nouvelle structure, plus efficace et plus adaptée à la situation, que nous proposons d'appeler "groupement pastoral". Il va de soit que seuls les éleveurs peuvent faire partie de ces groupements. La constitution de ces structures pastorales permettrait d'envisager raisonnablement les travaux d'amélioration pastorale en étroite collaboration avec le service forestier et non dans une relation de domination. C'est seulement grâce à une telle structure adaptée que pourrait être mis fin à une sorte d'interruption des relais institutionnels et que pourrait être garantie la participation des usagers. Ce type de structures a fait ses preuves dans le Sud de la France où des "groupements pastoraux" ont pris la place des sociétés d'intérêt collectif agricole (SICA) pour gérer les pâturages collectifs depuis le début des années 90 (Soule, 1994). Par cette proposition, qui implique directement les utilisateurs de l'espace pastoral, nous pouvons dépasser la vision techniciste qui considère que la population locale est inconsciente de la gravité de la dégradation du milieu. L'histoire témoigne que cette même population locale avait une connaissance séculaire du milieu écologique dans lequel elle vit. Ce n'est pas la conscience des paysans qu'il faut juger mais la politique qui a engendré cette dégradation et dont la population locale a été totalement exclue.

Références

Ben Sâad A. (2002). Politiques foncières et dynamiques socio-spatiales : la privatisation des terres collectives dans la plaine de Bled amra-Gafsa (Hautes steppes tunisiennes). Thèse doctorat : Université François-Rabelais Tours, 466 p.

Ben Sâad A. (coord.), Abaab A., Bourbouze A., Elloumi M., Jouve A-M. et Sghaïer M. (2009). La privatisation des terres collectives dans les régions arides tunisiennes : contraintes socio-économiques et impact sur l'environnement. Cas de la région de Tataouine, sud-tunisien. Rapport final de la convention de recherche IRA Medenine/IRAM France, juin 2009, 152 p.

Ben Salah H. (1973). *Les terres collectives en Tunisie*. Tunis : Faculté de droit. 28 p.

Gharbi M. (2002). L'intégration de l'aspect foncier dans les stratégies de la réduction de la pauvreté et développement durable. Etude de cas Tunisie. Actes de l'atelier régional organisé par la Banque Mondiale, Tunis, avril 2002, p. 2-28.

Kervin de Meerende B. (2005). Diagnostic agricole et caractérisation technico-économique des systèmes de production de la région d'El Ouara-Tataouine, sud tunisien. Rapport de DESS : INA-PG France/IRA Medenine Tunisie. 135 p.

Maignan M. (2006). Structures d'encadrement et de gestion impliquées dans les parcours d'El Ouara Tataouine-Tunisie. Projet de fin d'études ENSA Montpellier France/IRA Medenine Tunisie. 60 p.

Soule A. (1994). Les pâturages collectifs. *Pastum*, septembre-octobre, n°36, p. 33-34.

Notes

¹ *Habous* : acte juridique par lequel une personne, en vue d'être agréable à Dieu, se dépouille d'un ou plusieurs de ses biens fonciers ou immobiliers et les met hors du marché, en les affectant à perpétuité à une œuvre dans un but pieux ou charitable ou social.

² *Enzel* : consiste en un bail perpétuel d'un bien *habous* moyennant le versement d'une rente annuelle invariable, dite rente de l'*enzel*.

³ *Kirdar* : location perpétuelle moyennant une rente variable susceptible d'être augmentée ou diminuée tous les 5 ans, on l'appelle aussi *enzel* à rente variable.

⁴ *Koutteb* : école coranique préscolaire.