

LE DEVELOPPEMENT LOCAL MOYEN DE LUTTE CONTRE L'EXODE ET L'EMIGRATION: EXPERIENCE TUNISIENNE

Dr. Zitouni Belgacem, *Institut National Pédagogique et de Formation, Tunis*

Résumé:

Ce papier va présenter les politiques de développement local en Tunisie, les procédures et les outils qui ont été forgés à partir des zones défavorisées, d'abord rurales, victimes de l'exode, puis urbaines. Ces politiques affirment de plus en plus clairement la nécessité de soutenir les initiatives locales, issues de la mobilisation des acteurs locaux, « mobilisations » ne devant pas être nécessaires de repliement. En effet si les énergies locales peuvent contribuer à produire les nécessaires adaptations socio-économiques, le développement local ne peut se faire sans ouverture sur des espaces beaucoup plus larges. C'est en donnant à la population la possibilité de concevoir des types de développement et d'organisation leur permettant d'exercer sur les institutions une contrainte qui les amènent à tenir compte de leurs propositions que l'on pourra s'engager dans un développement durable et profitable aux générations actuelles et aux générations futures.

INTRODUCTION: Environnement socio-économique

La Tunisie est un pays d'Afrique du Nord, situé sur la rive sud du bassin occidental de la Méditerranée. Avec près de 10.2 millions d'habitants, une superficie de 165.000 km² environ y compris 40.000 km² de Sahara et des ressources naturelles très limitées, la Tunisie a, depuis son accession à l'indépendance en 1956, compté sur la promotion de ses ressources humaines pour assurer son développement économique et social. Selon les premiers résultats du recensement de 2003, la population active, âgée de 18 à 59 ans, est évaluée actuellement à près de 3.400 personnes, dont 24.7% sont de sexe féminin. Le taux de chômage gravite autour de 14.3%, tandis que la demande additionnelle d'emploi est environ de 62.600 personnes par an.

Au cours des quatre dernières décennies, le développement a engendré de profonds changements structurels aux niveaux économique et social. Les plus importants acquis peuvent se résumer comme suit:

- 1) amélioration des revenus réels par habitant de 125 pour cent au cours des quatre décennies ; cette situation a induit une nette amélioration des conditions de vie, puisque la proportion des familles vivant en dessous du seuil de pauvreté est passée de 75% au lendemain de l'indépendance 1956 à 3.9% seulement en 2006;
- 2) diversification de l'économie avec l'apparition de nouveaux secteurs d'activité industrielle et la baisse de la part de l'agriculture, cette dernière constituant le secteur de base de l'économie dans les années 1950;
- 3) extension de la vie communale, en particulier par le développement urbain près de 63.4% du total de la population vit en milieu urbain en 2002 contre 33% seulement en 1956;
- 4) nette amélioration de l'espérance de vie actuellement de 73 ans contre 47 ans seulement au cours des années 1950;
- 5) régression du taux d'analphabétisme de la population de dix ans et plus, de 85% en 1956 à 7% en 2002 et ce, grâce au développement de l'enseignement, de l'éducation, de la formation. et des nouvelles approches de développement, notamment celle du développement local testée au niveau des zones et quartiers défavorisés par le Programme National de Solidarité 26-26.

Pour éclaircir le sujet, la communication propose une définition, complétée par une réflexion sur les exigences économiques et sociales du développement local et sur les conditions nécessaires à sa mise en œuvre par ce programme.

Qu'entendre par développement local?

Le développement local fait aujourd'hui l'objet de multiples discours en Tunisie. Des organisations sociales, des opérateurs économiques, des

institutions publiques décentralisées y font régulièrement référence. Il n'est plus un programme d'actions initié par des collectivités territoriales qui ne le mentionne, notamment dans sa dimension économique. La Tunisie en fait aujourd'hui un élément de leur politique de développement. En allant plus en avant, on peut le définir comme un processus qui permet de faire mûrir des priorités, de choisir des actions à partir de savoirs et de savoirs faire négociés avec des groupes de populations habitant un territoire donné et de mettre en œuvre les ressources disponibles pour satisfaire leur proposition d'agir. Le développement local incite à privilégier les acteurs plus que les infrastructures, les réseaux plus que les institutions établies, pour donner aux hommes et aux groupes directement intéressés une fonction de décision sur les actions qu'ils mènent.

Le développement local est donc une pratique du développement, une méthode de travail, non une nouvelle théorie qui compléterait ou se substituerait aux précédentes au prétexte qu'elles auraient échoué. Il ne vise pas à identifier les divers obstacles au développement ni à rechercher la combinaison optimale des ressources, rares par définition, mais à s'interroger sur les moyens de parvenir à leur combinaison.

Il ressort de cette présentation quelques principes : qui touchent trois dimensions:

- 1) Le développement local est d'abord un processus décisionnel. Il permet l'implication d'un nombre élargi de groupes de population et favorise des synergies entre eux pour construire ensemble une décision concertée et acceptée par tous.
- 2) Le territoire de référence pour soutenir une dynamique de développement local n'est pas isolé mais articulé à des espaces plus vastes. Les ressources disponibles, techniques, financières, humaines sont prioritairement celles qui sont accessibles dans ce territoire mais aussi celles qui sont acquises de l'extérieur. Il ne s'agit donc pas de rechercher une quelconque autarcie illusoire ni de faire supporter au niveau local des charges qu'il ne peut assumer. Mieux, le

développement local trouve sa pleine expression si les acteurs locaux prennent en compte le contexte national au sein duquel ils agissent.

- 3) La dimension territoriale, à savoir un espace géographiquement limité et déterminé, constitue une référence forte du développement local mais non exclusive. Cet espace est à considérer aussi dans sa dimension sociale. Le sentiment d'appartenance est un facteur essentiel, d'autant plus indispensable que l'espace géographique n'est pas homogène. Il n'y a pas de développement local sans existence d'une communauté territoriale.

Du point de vue économique, le développement local s'inscrit dans une double exigence.

- 1) Valoriser localement les ressources existantes et potentielles, en vue de satisfaire les besoins de la population locale;
- 2) Favoriser la diversification et l'enrichissement des activités par une multiplication des échanges entre les unités de production de la région considérée, quelle que soit leur nature moderne, traditionnelle, informelle, en visant la création d'un tissu d'activités interactives.

Du point de vue social, le développement local repose sur des propositions précises :

- 1) créer, revitaliser ou vivifier les solidarités réelles pour organiser un débat autour d'un projet d'avenir ;
- 2) considérer les groupes de population de l'espace de développement comme des ensembles humains multiformes, capables de s'organiser entre eux et non comme des ensembles isolés, disponibles lorsqu'ils sont sollicités ;
- 3) susciter la mise en place de structures de médiation et de négociation entre ces groupes pour que chacun exprime son point de vue et participe à la définition des priorités de développement. Le consensus à rechercher n'est pas un accord unanime de tous sur toutes les priorités mais tous doivent trouver une part d'intérêt à leur réalisation.

L'élaboration d'un plan local de développement, constitue un outil adapté pour organiser le débat entre les habitants ou leurs représentants et engager les actions à mener. C'est sur ce processus interactif que l'intervention du programme est définie.

Mise en œuvre de l'approche de développement local par le programme 26-26

Comme toute option qui vise à transformer en profondeur l'état d'une société, le développement local exige une volonté politique sans faille et des hommes compétents et formés. Il appelle aussi des conditions particulières, à savoir le respect du droit d'expression et du droit d'association, sans lesquels aucun débat réel ne peut être mené, ni aucun projet d'avenir proposé, et l'assurance que les droits des personnes essentiels à leur sécurité seront respectés (par exemple la sécurité foncière pour les petits propriétaires ruraux, la stabilité des systèmes de transmission du patrimoine productif pour les petits entrepreneurs...).

Le développement local conduit à changer les assises sur lesquelles est fondée la dynamique de développement. Celui-ci n'est plus la conséquence d'une coopération entre des institutions détentrices de ressources financières et de compétences techniques avec des instances locales qui leur présentent des programmes à soutenir, mais comme le résultat d'une coopération élargie entre groupes de population habitant un espace donné en vue de coordonner et de rationaliser l'emploi de leur ressources pour construire un devenir commun. A l'approche projet ou programme, le développement local substitue une approche favorable à la mise en place de "services", appui au bilan - diagnostic de leur situation par les populations concernées, dispositif d'information, dispositif financier... afin de débattre et conduire leur projet d'avenir.

L'expérience tunisienne dans la promotion de cette approche de développement local encourage l'élaboration de programmes intégrant les dimensions économique, sociale et environnementales. Parmi ces programmes, il y a lieu d'en citer deux importants, à savoir le Programme d'amélioration des conditions de vie dans les zones enclavées et

marginalisées, et le Programme d'assainissement des quartiers populaires. Les concepts clés utilisés par ces deux programmes sont successivement le concept zone d'ombre- pauvreté et le concept famille- pauvreté.

a) Le concept de zone d'ombre-pauvreté

Le concept de zone d'ombre traduit une approche beaucoup plus récente. Elle s'est développée à partir du début des années 1990, dans le cadre de la nouvelle politique de promotion sociale basée sur une solidarité active. Selon ce concept, la perception de la pauvreté est établie par zone géographique, les familles formant une unité indissociable, tant au niveau de l'analyse du phénomène qu'au niveau de son traitement.

Le Fonds National de Solidarité (FNS) 26.26 retient les critères suivants d'intervention dans les zones d'ombre :

- i) la pauvreté de la population de la zone faiblesse des ressources naturelles et de la diversification des activités économiques;
- ii) l'isolement absence ou insuffisance des moyens de communication de la zone;
- iii) absence d'équipements de base et de commodités collectives eau potable, école, électricité, routes, hôpitaux et logements;
- iv) la non- éligibilité de la zone aux interventions des programmes retenus par les plans de développement;
- v) l'existence dans la zone d'un nombre minimum de familles fixé à 30 familles.

L'intervention du Fonds ne se limite pas seulement à l'édification et à l'amélioration des conditions de vie communautaires des zones, mais aussi à la promotion des activités de création de sources de revenus pour la population en :

- i) développant les activités et les revenus agricoles des familles;

- ii) diversifiant les activités et en développant les potentialités dans le domaine de l'artisanat et des petits métiers;
- iii) améliorant la productivité du travail et la qualité du produit par la formation professionnelle, la vulgarisation des techniques agricoles et artisanales, l'alphabétisation et l'éducation nutritionnelle.

Ainsi, on constate que le concept de zones d'ombre ou zones d'exclusion comporte aussi bien une dimension sociale qu'une dimension économique. La pauvreté n'est plus définie et déterminée à partir d'une absence ou d'une faiblesse des ressources des familles, mais à partir de l'insuffisance des infrastructures et des moyens de production disponibles pour permettre à la zone de devenir un acteur dynamique de l'appareil productif national. En d'autres termes, les indicateurs retenus peuvent être considérés simultanément comme des indicateurs d'exclusion, puisque l'absence d'éléments constitutifs de l'infrastructure de base, conjuguée aux mauvaises conditions de vie de la famille, permet de situer la zone par rapport à la dynamique de la pauvreté et de l'exclusion économique et sociale. Dans ces conditions, les indicateurs retenus, non seulement permettent de bien identifier le problème de la pauvreté, mais également favorisent la détermination des moyens de lutte contre l'exclusion et la marginalisation.

b) Complémentarité des approches famille-pauvreté et zone d'ombre-pauvreté

En réalité, les concepts de famille pauvreté et de zone d'ombre-pauvreté sont complémentaires. Pour analyser la pauvreté, nous considérons que les noyaux durs de la pauvreté-exclusion sont constitués par l'insuffisance de ressources, de soutien et de moyens générateurs de revenus au niveau de la famille. S'agissant de l'approche zone d'ombre, la pauvreté est déterminée à partir des insuffisances en termes d'infrastructures de base et de tissu économique. De ce fait, deux schémas émergent. Tout d'abord, en milieu rural prévaut un schéma classique caractérisé par trois indicateurs:

- i) la durée de la période de vicissitude de la famille;
- ii) l'environnement immédiat et sa capacité d'apporter des réponses pratiques aux besoins de la famille et,
- iii) la capacité de la famille et de ses membres d'entreprendre une activité rémunératrice ou même de tirer profit de certaines sources de revenu dont elle pourrait éventuellement disposer telle que la location d'un lopin de terre ou d'un fonds de commerce.

Dans ce schéma, l'exclusion est perçue comme la conséquence directe du manque de ressources, phénomène étroitement lié aux origines de la famille et à l'environnement géographique difficile. La lutte contre la pauvreté suggère une double approche, orientée à la fois vers la famille et ses membres et vers la zone, ce qui dénote la complémentarité et même l'unicité des deux orientations.

Ensuite, un autre schéma se révèle plus approprié, compte tenu du développement complexe des villes et de l'incidence massive du chômage, facteur principal de la pauvreté et de l'exclusion. En effet, l'attraction qu'exercent les villes sur les populations rurales à la recherche de sources de revenu, provoque des migrations qui favorisent la création de ceintures urbaines et qui affectent l'équilibre du système social. Ainsi se constituent des cités satellites aux constructions souvent anarchiques qui jouent le rôle de zones dortoirs limitrophes aux villes, mais qui sont exclues en réalité de la vie de celles-ci. Ces zones, nées essentiellement des mouvements migratoires, finissent par provoquer le transfert de certaines pratiques du milieu rural vers la ville. Si cet aspect de ruralisation de la ville est lié à des phénomènes culturels, il dépend, le plus souvent, de l'insuffisance des revenus du ménage imputable au chômage. Par ailleurs, ces zones sont organisées sous forme de réseaux, en fonction de la provenance des migrants. De plus, les difficultés rencontrées en matière d'accès à l'emploi et de création de sources de revenu provoquent une fuite vers un schéma classique d'entraide, qui finit par occuper une place importante dans l'organisation de la zone. Dans ce nouveau schéma, l'exclusion est doublement ressentie. En effet, le migrant

fuyant son environnement d'origine pour améliorer le plus souvent ses conditions de vie, se trouve confronté à de nouvelles difficultés dont il n'a nullement l'habitude, ce qui l'exclut à nouveau de ce nouvel environnement. Ainsi, la lutte contre l'exclusion urbaine est à organiser autour de deux objectifs fondamentaux. Le premier rejoint les axes d'intervention proposés dans le cadre de l'approche de développement local, ce qui implique le maintien des populations des zones d'ombre dans leur environnement d'origine, grâce à la dynamisation d'un processus de développement économique et social intégré. Le second concerne l'adaptation des cités satellites, déjà installées, à la vie urbaine et leur intégration dans la dynamique de la ville aux niveaux urbain, économique, social et culturel.

Conclusion

- **Parmi les spécificités de ces deux cas d'application des approches du développement local, il y a lieu de citer :**

- L'application de l'approche territoriale en réalisant les actions de développement ce qui a facilité l'intégration des dimensions économique, sociale et environnementale dans la mise en oeuvre des activités économiques ou sociales et environnementales spécifiques à chaque cas.
- La conception et la mise en oeuvre concertées des activités réalisées; ceci encourage le suivi de l'approche participative et permet une meilleure durabilité des réalisations apportées par ces deux programmes au profit des zones et des populations bénéficiaires qui se sentent responsable de ces réalisations et oeuvrent pour leur durabilité.

- **Les leçons qui ont été tirées de cette expérience**

- Ce qui est positif apparaît à travers l'engagement des bénéficiaires eux même dans la réalisation des activités et dans la maintenance des équipements installés.
- Les réalisations du Fonds de Solidarité nationale ont suscité l'intérêt des organisations et institutions internationales et ont désormais valeur de référence pour maints pays en tant que mécanisme idoine de lutte contre la pauvreté et la marginalisation et en tant qu'outil d'insertion sociale.

- Ce qui est négatif est perceptible à travers les difficultés rencontrées lors de l'organisation des populations en vue de mieux contribuer à la mise en oeuvre des activités d'une part, et à la mobilisation des ressources financières additionnelles nécessaires pour la mise en oeuvre de toutes les activités prévues d'autre part.

- **L'impact du programme dans le(s) domaine(s) concerné(s):**

- Des zones enclavées et des franges sociales marginalisées intégrées à la dynamique économique et de développement du pays.

- Moins de chômage et moins d'exclus sociaux ce qui contribue substantiellement à la paix sociale et à l'équilibre de la société tunisienne, conditions nécessaires pour asseoir le processus du développement durable dans le pays.

- Des ressources naturelles fragiles furent épargnées des effets pervers de la surexploitation et de la dégradation pour garantir leur pérennité aux générations.

Retenons que l'expérience tunisienne en matière de développement local, de lutte contre la pauvreté et d'intégration familiale a par ailleurs retenu l'attention de nombre d'autres pays en développement désireux de bénéficier de l'assistance du FSN pour se doter de mécanismes similaires (Cameroun, Côte d'Ivoire, Afrique du Sud et Yémen).

Elle a aussi constitué le socle de l'appel lancé le 7 septembre 2000 par le Président de la République à la communauté internationale, à l'occasion du Sommet du Millénaire, en faveur de la création d'un fonds mondial de solidarité. Cette proposition a été adoptée par la communauté internationale et est déjà entrée en pratique.