



Projets de développement en Jordanie rurale: repositionnement des acteurs dans un cadre rentier

Géraldine Chatelard

► **To cite this version:**

Géraldine Chatelard. Projets de développement en Jordanie rurale: repositionnement des acteurs dans un cadre rentier. 2007. <hal-00338487>

HAL Id: hal-00338487

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00338487>

Submitted on 13 Nov 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Projets de développement en Jordanie rurale : repositionnement des acteurs dans un cadre rentier.

Géraldine Chatelard, chercheur, IFPO-Amman

Communication à l'atelier 'Le développement en questions', IFPO et Université de Damas, 9 juin 2007

On sait comment l'action des agences internationales et bilatérales de développement a largement contribué à l'émergence du concept de 'société civile' et des acteurs de ce champ. La spécificité sans doute principale du cas jordanien, sous un régime monarchique, est que les ONG bénéficiant du patronage d'un membre de la famille royale (les ONG 'royales') ont, dès les années 1970, capté l'essentiel de l'aide au développement allouée au secteur non gouvernemental et se sont, au cours des années 1980, imposées de façon quasi-monopolistique comme représentantes de la 'société civile' dans le champ du développement. Dans ce processus, les ONG royales ont marginalisé une grande partie des ONG d'envergure nationale plus indépendantes du pouvoir ainsi que la plupart des acteurs associatifs de la base (*community-based organisations*). Tout autant que pour l'Etat jordanien, l'aide au développement a constitué pour les ONG royales une rente. Durant les années 1990, cette rente, captée au nom du développement durable, leur a permis de se pérenniser comme structures, d'obtenir de l'Etat des mandats de service public, et ainsi d'administrer des pans entiers du développement socio-économique et de la protection environnementale sans obligation de rentabilité de leurs projets (Brand 1995 ; Wiktorowicz 2002).

Ces dernières années, cependant, la succession monarchique opérée en 2000 a été accompagnée d'un volet de réformes économiques et administratives. Prenant le pas sur la rhétorique du développement durable sans l'évincer totalement, la libéralisation et la croissance se sont ainsi affirmées comme principes directeurs d'une nouvelle génération d'interventions de développement tant au niveau national qu'au niveau local. Dans ce cadre, les bailleurs de fonds tendent à présent à favoriser les petits entrepreneurs plutôt que les ONG, et parmi ces dernières plutôt d'autres milieux associatifs que ceux sous patronage royal ou princier.

Mon propos n'est pas d'analyser spécifiquement la perte de prééminence des ONG royales, mais plutôt d'illustrer comment, passant d'un modèle de développement à un autre, les agents et ceux que j'appellerai provisoirement les 'objets' du développement ont négocié leur positions respectives et leurs visions du développement local sans pour autant qu'émerge de façon convaincante de nouveaux acteurs de la société civile.

L'objet de ma communication se situe à un niveau très local et dans un temps court. C'est en effet l'échelle de deux projets de développement successifs mis en place sous contrôle étatique avec des financements internationaux dans la région rurale du Wadi Ramm dans le sud jordanien. Ces projets visent tous les deux à développer les capacités des communautés bédouines locales en matière de tourisme. Après une introduction au contexte social et économique de la région du Wadi Ramm, je présenterai et analyserai les deux interventions de développement.

I. Le contexte

La région du Wadi Ramm se situe à une quarantaine de kilomètres au nord-est du port d'Aqaba, troisième agglomération jordanienne et métropole économique et administrative du sud du pays. Cette région semi-aride était autrefois exclusivement un terrain de parcours pour les éleveurs bédouins qui en utilisaient collectivement les ressources naturelles en fonction d'arrangements coutumiers entre tribus et clans. Depuis les années 1960, les unités tribales se sont progressivement sédentarisées chacune sur un point de son territoire propre coutumier mais plusieurs familles continuent de pratiquer l'élevage mobile tout ou partie de l'année. Il y a actuellement dans la région six villages de sédentarisation et une population totale d'environ 10,000 personnes (Chatelard 2003 et 2005).

Dès la fin des années 1920, l'Etat jordanien avait nationalisé les terrains de parcours des bédouins dans toutes les zones de steppe (la *bardia* selon la terminologie arabe). Dans les décennies suivantes, là où l'Etat n'envisageait pas de mettre en valeur la steppe par des projets de développement agricole, industriel ou urbain, il concéda aux éleveurs bédouins un droit d'usage des ressources naturelles selon leurs arrangements coutumiers mais sans leur reconnaître de droits à la propriété foncière ailleurs qu'à l'intérieur des limites des villages de sédentarisation (Bocco 1996). Dans la région du Wadi Ramm, plus spécifiquement autour du village de Dseh situé sur une nappe phréatique fossile, l'Etat favorisa au début des années 1980 les investissements d'une société privée jordano-saoudienne qui loua à l'Etat plusieurs milliers d'hectares pour les transformer en zones agricoles irriguées, privant ainsi les éleveurs bédouins d'autant de milliers d'hectares de pâturages.

En contrepartie des revenus indirects qu'il tirait de l'exploitation des ressources de la steppe, l'Etat a presque partout œuvré à améliorer les conditions sociales et économiques des populations bédouines lésées par ces projets et ce dans une logique clientéliste où le régime s'assurait le soutien politique des tribus au moyen de la redistribution d'une part de la richesse nationale, en majeure partie tirée de l'aide internationale, via les projets de développement (y compris santé, éducation, formation, création d'opportunités économiques, etc.) et l'attribution d'emplois publics, principalement dans l'armée (Bocco).

Dans cette optique, les projets de développement économique que l'Etat a mis en œuvre dans la région du Wadi Ramm à partir des années 1980 visent à permettre aux bédouins de diversifier leurs activités économiques pour compenser la perte des revenus de l'élevage. Ces projets sont de deux types : les trois villages de la zone de Dseh ont bénéficié d'investissements publics (creusement de puits artésiens) pour développer l'agriculture irriguée sur des petites parcelles, tandis que dans le village de Ramm le ministère du Tourisme a amélioré, également dans les années 1980, les infrastructures (route asphaltée, téléphone, centre médical, *rest-house* dans le village) en vue de favoriser le développement d'un tourisme de désert dans lequel quelques bédouins étaient déjà engagés comme opérateurs depuis plusieurs décennies. En effet, les paysages grandioses et l'invention d'une mythologie locale liée au personnage de Lawrence d'Arabie ont contribué à la notoriété internationale de Wadi Ramm. Le tourisme de désert s'est donc dans un premier temps développé hors de toute planification centralisée mais strictement autour du village de Ramm et non au-delà (Chatelard).

La perception qu'a la population bédouine des politiques publiques de développement local sont bien sûr assez différentes de celles qu'en ont les pouvoirs publics. D'une part, ces interventions sont interprétées avant tout comme une manifestation de la volonté de contrôle des institutions publiques sur le territoire au point que l'Etat est perçu comme prédateur des ressources foncières. Mais d'autre part, sans doute l'immense majorité des hommes adultes interprète ou instrumentalise ces interventions en fonction des dynamiques locales de compétition entre unités tribales. Ainsi, le développement agricole de la zone de Dizeh est-il perçu comme bénéficiant à la tribu qui s'est sédentarisée à Dizeh, tandis que la tribu sédentarisée dans le village de Ramm revendique pour elle seule l'usage du territoire alentour à des fins touristiques. Si les représentants des tribus font appel au patronage royal pour tenter de limiter l'avancée régulatrice de l'Etat dans leurs territoires coutumiers, ils sollicitent par ailleurs directement les mêmes pouvoirs publics pour obtenir toujours plus de développement local, c'est-à-dire des infrastructures, des services sociaux et de nouvelles sources de revenus. Comme ailleurs, les carrières politiques au conseil municipal ou au parlement se font grâce à la capacité de capter des ressources pour le développement économiques et sociales de sa base électorale, qui est ici une base tribale, et il est impossible d'accéder à ces ressources et aux investissements du secteur privé sans la médiation de l'Etat qui contrôle tout le capital foncier.

Dans le cas qui nous occupe, les principaux acteurs institutionnels, étatiques ou quasi-étatiques, impliqués dans le développement touristique de la région de Wadi Ramm sont les suivants. D'une part, l'autorité régionale d'Aqaba, créée en 1982 et transformée depuis en Autorité de la zone économique spéciale d'Aqaba (ASEZA), est mandatée pour planifier le développement économique de toute la région administrative d'Aqaba, avec juridiction sur la zone de Wadi Ramm et sur tout son patrimoine foncier national. Financièrement et administrativement autonome, ASEZA a pour autorité de tutelle exclusive le Premier ministre. D'autre part, la Société royale pour la conservation de la nature (RSCN), une ONG sous patronage royal, poursuit une mission de service public depuis 1966, et est largement impliquée à Wadi Ramm dans le cadre de la protection environnementale.

II. Deux interventions de développement

II.1 Le projet de la Banque mondiale

La première intervention, conçue et financée par un prêt de 9 millions \$US par la Banque mondiale, s'est déroulée de 1998 à 2005 avec pour objectif d'allier protection de l'environnement et tourisme durable par la création de l'ère protégée de Wadi Ramm, englobant essentiellement la zone déjà utilisée pour le tourisme autour du village de Ramm. L'autorité d'Aqaba a été nommée responsable de la mise en œuvre et a nommé la RSCN comme agence d'exécution du projet sur le terrain.

S'inscrivant dans une logique de développement durable, le projet visait à préserver la ressource environnementale comme capital naturel et à réduire la pauvreté des communautés bédouines par leur plus grande implication dans le tourisme écologique ou à impact environnemental limité. Pour ce faire, il s'agissait de limiter dans la réserve les activités humaines jugées nuisibles à l'environnement, c'est-à-dire essentiellement l'élevage et le développement urbain, d'ouvrir à toutes les

communautés bédouines de la région l'accès aux activités touristiques à l'intérieur de la réserve, tout en plaçant ces activités sous le contrôle d'une administration de la réserve. Afin de rentabiliser le prêt de la banque mondiale, un ticket d'entrée dans la réserve fut instauré.

La mise en œuvre de ce plan a donné lieu à un conflit ouvert avec la tribu de Ramm. Les griefs principaux tels qu'exprimés par les individus qui s'en sont fait les portes paroles étaient les suivants : les habitants du village refusaient d'être déplacés dans un nouveau village dont le projet prévoyait la construction juste à l'extérieur de la réserve, ils refusaient également de se conformer au nouveau plan de zonage qui interdisait les activités pastorales dans certains périmètres, ils refusaient tout autant que soit déplacé le centre des opérations touristiques de leur village à un nouveau centre construit pour l'accueil des visiteurs à 12km de là à l'entrée de la réserve. Ils contestaient l'autorité de la RSCN en matière de réorganisation des activités touristiques, laquelle faisait peu de cas de l'expérience en la matière accumulée par les bédouins. Mais le contentieux principal portait sur l'ouverture de l'accès de la réserve aux autres tribus de la région dans le cadre de l'activité touristique (Brand 2001 ; Chatelard 2003).

La confrontation s'est déroulée en plusieurs phases au cours desquelles le président de l'association coopérative touristique de Ramm a émergé comme négociateur. Après avoir pétitionné et littéralement harcelé plusieurs responsables de la RSCN et de l'autorité d'Aqaba sans résultat, il s'est employé à contourner leur juridiction en faisant monter ses revendications au niveau national. Il a joué de la compétition entre institutions et recherché des appuis parmi d'autres ONG du secteur environnemental basées à Amman et auprès du ministère du Tourisme, toutes instances évincées du projet et cherchant à s'y placer. Egalement, il a su obtenir des médiations de membres de la famille royale autres que celles patronnant la RSCN. Sur le terrain, il a organisé plusieurs actions collectives de protestation et d'obstruction largement suivies : les hommes impliqués dans l'activité touristique ont bloqué la voie d'accès menant du centre des visiteurs à la zone touristique, ils ont vandalisé les véhicules des employés de la réserve, payés par le projet, et les familles n'ont pas envoyé leurs enfants à l'école une semaine durant. Enfin, le président de la coopérative s'est branché sur des réseaux d'associations internationales de protection des droits des peuples indigènes qui ont relayé les revendications des bédouins de Ramm auprès des agences de voyage européennes organisant des circuits dans la région, et ont adressé des pétitions aux responsables de plusieurs institutions publiques jordaniennes et à des membres de la famille royale.

En parallèle, un conflit d'objectifs s'est fait jour entre la RSCN et l'autorité d'Aqaba. La première, donnant à la protection environnementale priorité sur le développement touristique, souhaitait limiter le nombre des entrées dans la réserve et celui des véhicules utilisés par les bédouins pour transporter les touristes. La seconde, plaçant ses objectifs de rentabilité au-dessus de préoccupations environnementales, et percevant une part très importante du ticket d'entrée dans la réserve, ne souhaitait pas limiter le nombre des visiteurs.

Les médiations nationales et internationales exercées en faveur des bédouins ont été en grande partie efficaces : le projet de déplacement du village a été abandonné, les troupeaux ont continué à pouvoir pâturer librement et l'accès aux autres tribus a été

suspendu. Seul le centre des visiteurs a été construit à l'endroit prévu pour abriter l'administration de la réserve et devenir le point à partir duquel organiser les déplacements des touristes dans le désert.

En outre, l'autorité d'Aqaba n'a pas reconduit le mandat de la RSCN et a créé un département des affaires environnementales qui a repris la gestion directe de la réserve. Ce dernier s'est largement assuré le consentement des bédouins de Ramm en leur réservant une part importante des emplois créés dans l'administration de la réserve et en octroyant à leur association coopérative un pourcentage plus important de la billetterie.

A partir de ces quelques éléments factuels, on peut proposer une analyse des visions contrastées du développement et du repositionnement des acteurs dans le cadre de cette intervention :

- Sur un point principal, les intérêts de l'autorité d'Aqaba et ceux de la communauté bédouine de Ramm apparaissent comme convergents : la composante environnementale du projet heurte leurs intérêts respectifs. On a d'un côté une vision de l'environnement, partagée par les concepteurs du projet de la Banque mondiale et par la RSCN, comme un bien collectif national voire de l'humanité à protéger pour sa valeur intrinsèque et pour les générations futures, c'est-à-dire une vision proprement développementaliste mais déconnectée des enjeux immédiats de pouvoir, de souveraineté et de compétition pour la richesse dont le territoire et ses ressources font l'objet par les acteurs locaux. Ces derniers, bédouins comme autorité d'Aqaba, estiment avoir des droits sur cet environnement qu'ils conçoivent comme une ressource à exploiter et à rentabiliser dans le présent. Le développement social et économique tel qu'il est proposé par les projets de développement est alors perçu comme un moyen pour maximiser cette rentabilité de la ressource. On pourrait dire que les logiques locales et nationales rentières qui passent par le développement *du* tourisme pour une rentabilité immédiate résistent aux logiques de développement durable *par le* tourisme qui passent par la préservation de la ressource environnementale. Il y aurait d'ailleurs une analyse sémantique à faire de la terminologie utilisée localement, qui distingue bien *tatawwur* de *tanmiah*.
- Autre vision partagée par la Banque mondiale et la RSCN, et ce malgré la rhétorique des documents du projet qui empruntent aux concepts de l'anthropologie, les communautés bédouines demeurent des 'pauvres' qui sont objets du développement. Cette qualification est extrêmement problématique. En effet, si l'économie des communautés locales n'est pas entièrement monétarisée, qu'ils sont relativement peu consommateurs, et que leurs activités économiques relèvent principalement du secteur informel, leur capital financier n'est rien au regard du capital social et politique que certaines unités tribales sont à même de mobiliser. C'est en fait l'intervention de développement par sa philosophie et sa méthodologie qui marginalise les communautés bédouines, lesquelles font finalement montre de leur capacité à passer du rôle d'objet à celui d'agent.
- On note une autre convergence d'objectifs entre l'autorité d'Aqaba et les bédouins, celui d'accéder à la rente fournie par les bailleurs de fonds du développement. L'autorité d'Aqaba cherche à capter le maximum des revenus générés par l'accroissement de l'activité touristique, à laquelle elle n'a contribué aucun fond propre, et ce dans une logique qui allie développement institutionnel, extension de sa sphère d'intervention et, marginalement, développement local, puisque les revenus sont réinvestis dans la création de postes dans les services administratifs à Aqaba et

seulement en partie dans la réserve. Les bédouins, pour leur part, recherchent l'accès à une rente de situation qu'ils estiment être leur du via les emplois fonctionnarisés, c'est-à-dire sans obligation de résultats productifs, dans l'administration de la réserve. C'est leur manière de monnayer avec l'autorité d'Aqaba leur consentement à sa souveraineté sur l'usage d'un territoire sur lequel ils estiment avoir des droits ancestraux. C'est une manière aussi de faire reconnaître leurs prétentions territoriales contre celles des autres tribus.

- La coopérative touristique des bédouins de Ramm, qui s'était auparavant contentée d'un rôle très local, est apparue comme un acteur incontournable ayant la capacité de mobiliser des ressources et des médiations nationales et internationales. Au point que toutes les autres communautés bédouines des villages alentours se sont dotées d'organes similaires, y compris d'associations coopératives féminines.

II.2 Le projet de USAID

Je serai plus brève sur la seconde intervention. Il s'agit d'un projet conçu et financé par USAID, l'agence pour le développement international du gouvernement américain, qui a débuté en 2006 pour une période de trois ans et ne comprend pas de volet environnemental. L'objectif est d'améliorer l'expérience des visiteurs par le développement de produits basés sur la culture locale, définie comme bédouine, de consolider la capacité productive des entreprises et des associations locales, et de stimuler leur compétitivité au niveau international. Le tout pour maximiser les revenus du tourisme dans une logique de croissance. En dehors d'actions de formation (par exemple à l'élaboration d'un plan de développement, *business-plan*) entièrement subventionnées, une bonne partie du projet consiste en l'octroi de micro-crédits dont les bénéficiaires peuvent être aussi bien des entrepreneurs individuels que des organisations à base communautaire (*community-based organisations*) considérées ici comme des entités du secteur privé qui redistribuent les profits à leurs membres.

Au stade initial de la formation, toutes les associations coopératives se sont estimées satisfaites du projet et de son déroulement jusqu'au moment où une ambiguïté majeure a été levée, relative aux modalités et condition du financement des projets individuels que les associations avaient élaborés au cours de la formation. En effet, avant l'intervention financée par USAID, tout financement de projet individuel ou collectif dans le cadre d'interventions de développement s'était fait sur la base de subventions certes avec vérification des comptes mais sans contrainte de remboursement. Pour les gens du Wadi Ramm, ces subventions s'inscrivaient dans le cadre du pacte social et politique implicite entre leurs communautés et l'Etat lequel canalisait des ressources internationales à leur profit en contrepartie de la reconnaissance sa souveraineté sur la ressource foncière. Le principe de crédit remboursable signifiait pour les communautés bédouines qu'ils se départissent de leurs droits aux revenus générés par le territoire, et donc de leurs droits symbolique sur ce dernier.

Seuls dix entrepreneurs individuels ont soumis des projets à financement par micro-crédit, et sept ont été retenus pour un financement total de 7,000 US\$. Par contraste, refusant les termes proposés par USAID, les six associations coopératives ont fait jouer la compétition entre agences nationales et internationales de développement dont plusieurs cherchaient à entrer sur le terrain du Wadi Ramm alors que leurs actions étaient limitées par les prérogatives de l'autorité d'Aqaba. Le PNUD, via son

fond pour l'environnement mondial (*Global Environment Facility*, GEF), a financé cinq projets de tourisme écologique à hauteur de 72,8500 US\$, tandis que le Ministère du Plan, dont le budget provient entièrement de la coopération internationale, a injecté 357,000 US\$ dans des projets de protection environnementale, de développement du tourisme et de soutien à l'artisanat.

Conclusion

A un premier niveau, ce cas d'étude est une des nombreuses illustrations possibles des tensions et malentendus entre agences de développement et bénéficiaires des projets engendrés par des perceptions et des objectifs différents. Comme dans bien d'autres cas dans les pays en développement, on trouve à l'origine de ce malentendu une vision normative posée en termes macro-économique par les agences internationales de développement qui, malgré les études socio-économiques qu'elles commanditent avant le démarrage des projets, ne parviennent pas ou ne souhaitent pas intégrer la réalité socio-politique locale, ici tribale et fortement territorialisée, ni les aspirations principales des acteurs locaux et institutionnels, inscrits dans les structures de pouvoir local et national, à savoir ici la pérennisation de la relation clientéliste et la recherche d'une rente.

A un deuxième niveau, malgré la succession sur le même lieu de deux paradigmes du développement apparemment différents, ces modèles se rejoignent sur un point essentiel, celui du Consensus de Washington selon lequel l'Etat ne doit pas avoir la prérogative de la mise en œuvre du développement national ou local mais qu'il doit partager ce rôle avec des agents d'exécution issus de la 'société civile'. Cette dernière est définie comme l'espace de l'action sociale au sens large qui n'est ni celui de l'Etat ni celui de la famille. L'idée sous-jacente est que les organisations de la société civile ne souffrent pas du même syndrome rentier que les bureaucraties nationales.

L'exemple du Wadi Ramm montre que, certes, les programmes de développement les plus récents ont pour effet de faire émerger des associations locales. Cependant, et pour en revenir à mes réflexions de départ sur la nature des ONG en Jordanie, les associations coopératives au recrutement strictement tribal ou familial ne remplissent pas plus les conditions que les ONG royales pour être qualifiées de société civile. En outre ces deux types d'ONG sont caractérisées par la même stratégie de captation d'une rente que l'Etat lui-même. Ce n'est pas pour dire que les sociétés dites traditionnelles résistent plus que d'autres à la pénétration capitaliste. Dans le cas de Wadi Ramm, le maintien des structures, des identités et des dynamiques de compétition tribales s'accommode même fort bien depuis plusieurs décennies d'un branchement sur l'économie capitaliste mondiale à travers le tourisme international, le marché s'étant ouvert hors de la planification (Chatelard 2005).

On pourrait alors émettre l'hypothèse suivante, sans doute valable au-delà du cas jordanien : aussi longtemps que l'Etat rentier ne se départira pas très largement de son rôle de redistribution, et donc que les communautés locales ne seront pas réellement appauvries par la perte d'un capital relationnel certes symbolique mais vecteur de bien-être économique et de pouvoir politique local, l'impact des nouvelles approches productivistes et ultra-libérales prônées par certaines agences de développement, telles USAID, restera assez limité.

Eléments bibliographiques

Bocco, R. (1996) *Etat et tribus bédouines en Jordanie, 1920-1990. Les Huwaytat : territoire, changement économique, identité politique*, Thèse de doctorat présentée à l'IEP, Paris.

Brand, L. (1995) "In the Beginning was the State: The Quest for Civil Society in Jordan", in Norton, A.R. (ed.) *Civil Society in the Middle East*, vol. 1, Leiden: Brill, pp. 148-185.

Brand, L. (2001) "Development in Wadi Rum? State Bureaucracy, External Funders, and Civil Society", *International Journal of Middle East Studies*, n°33, pp. 571-590.

Chatelard, G. (2003) "Conflicts on interests over the Wadi Rum reserve: were they avoidable? A socio-political critique", *Nomadic Peoples*, Issue on 'Mobile Peoples and Conservation', vol. 7, n°1, pp. 138-158.

Chatelard, G. (2005) "Desert tourism as a substitute for pastoralism? Tuareg in Algeria and Beduin in Jordan", in D. Chatty (dir.) *Nomadic Societies in the Middle East and North Africa: Entering the 21st Century*, Handbook of Oriental Studies Series, Brill, Leiden, pp. 710-736.

Wiktorowicz, Q. (2002) "Embedded Authoritarianism: Bureaucratic Power and the Limits to Non-Governmental Organisations in Jordan", in Joffé, G. (ed.) *Transitions in Contemporary Jordan, 1989-2000*, London, pp. 111-126.